

# DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

DD/11/10

Enrique Vásquez H.

## **Un modelo de gestión descentralizada por resultados:**

**La fusión de programas sociales en el Perú**

con la colaboración de:

*Roberto Asmat, Hellen López y Ana Lucía Mejías*

© 2011 Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico DD/11/10

Documento de Discusión

**La fusión de programas sociales en el Perú:  
Un modelo de gestión descentralizada por resultados**

Enrique Vásquez H.

con la colaboración de:  
*Roberto Asmat, Hellen López y Ana Lucía Mejías*  
Asistentes de investigación del CIUP

Octubre 2011

**Síntesis**

El PBI *per cápita* en el Perú creció 55% en el período 2001-2010 pero la pobreza solo se redujo en 43% en términos relativos. Si bien en el año 2006 se implementó una reforma de los programas sociales, el resultado es que aún 8.7 millones de peruanos son excluidos de los mismos. Por estas razones, resulta pertinente y urgente crear una institución pública que concentre recursos para lograr resultados de mejora permanente de la población pobre extrema en particular. En consecuencia, se sostiene que un Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) que administre S/.8, 895 millones del presupuesto público es una alternativa eficiente, eficaz, equitativa y transparente. El MIDIS debería ser el producto de fusión por absorción de 25 intervenciones del gobierno, cuyos recursos serían administrados siguiendo el enfoque de Gestión Descentralizada por Resultados. En este sentido, la implementación de la reforma gradual debería hacerse considerando el Índice de Competencias Institucionales de Unidades Participativas (CIUP) para que el proceso sea ordenado y haga viable la inclusión con un enfoque territorial. Para ello, se propone un modelo 3G de gestión social donde exista una estrecha interacción entre las direcciones de resultados, las gerencias sectoriales y los sistemas operativos de identificación de beneficiarios, provisión de bienes y monitoreo. De esta manera, la sinergia de las intervenciones al interior de una institución como el MIDIS generará el cambio de incluir a los más pobres del Perú.

Key words: Programas sociales – fusión – inclusión social – pobreza – sinergia- gestión descentralizada  
Email: vasquez\_ee@up.edu.pe

Agradecimiento especial a la Dra. Beatriz Yermenos, Representante del PMA en Perú, quien nos autorizó a emplear ideas, conceptos y resultados contenidos en el Estudio “Propuesta de reforma de programa alimentarios-nutricionales en Perú” (2010) encargados al CIUP.

Las opiniones expresadas en los Documentos de Discusión son de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente aquellas del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Los Documentos de Discusión difunden los resultados preliminares de las investigaciones de los autores con el propósito de recoger comentarios y generar debate en la comunidad académica.

## Contenido

---

RESUMEN EJECUTIVO .....	6
1. Introducción .....	9
2. Lineamientos para una reforma de fusión por absorción de los programas sociales focalizados en los más excluidos.....	11
3. La exclusión en el Perú ¿Quiénes son, cuántos son y dónde están los más excluidos?.....	15
4. Destinos objetivos y resultados: ¿Cuál es la presencia del estado en los distritos más pobres del País? 20	
5. Presupuesto de los programas sociales al 2011 y el Presupuesto por Resultados .....	27
6. Propuesta de fusión de programas sociales en el MIDIS .....	30
7. Propuesta de Resultados Estratégicos del MIDIS .....	34
8. Propuesta de Organización del MIDIS .....	36
9. Propuesta de enfoque del ciclo de vida para el MIDIS.....	47
10. Propuesta de Gestión Descentralizada de Resultados .....	48
11. Conclusiones .....	55
Bibliografía .....	56

## Índice de Tablas

Tabla N° 1: Perú 2010, Pobreza Total y Extrema .....	16
Tabla N° 2: Perú 2010, Pobreza Total y Extrema según sexo y grupos etarios .....	17
Tabla N° 3: Selección de dimensiones según relevancia .....	18
Tabla N° 4: Perú 2009, distritos con mayor incidencia de pobreza extrema según dominio y ámbito geográficos.....	20
Tabla N° 5: Resultados en distritos con mayor incidencia de pobreza extrema.....	22
Tabla N° 6: Perú 2010, Brechas e intervenciones del Estado en Educación en los distritos identificados .....	24
Tabla N° 7: Perú 2010, Brechas e intervenciones del Estado en Nutrición en los distritos identificados .....	24
Tabla N° 8: Perú 2010, Brechas e intervenciones del Estado en Salud en los distritos identificados .....	24
Tabla N° 9: Perú 2010, Brechas e intervenciones del Estado en Infraestructura en los distritos identificados .....	26
Tabla N° 10: Presupuesto de programas sociales 2010-2011 .....	27
Tabla N° 11: Disponibilidad presupuestal de las instituciones de los Programas Estratégicos: Presupuesto por Resultado (en millones) .....	29
Tabla N° 12: Número de programas a fusionar e inversión por ejecutar del MIDIS .....	32
Tabla N° 13: Resultados del MIDIS.....	34
Tabla N° 14: Resultados del MIDIS, público objetivo y beneficiarios .....	35
Tabla N° 15: Propuesta de Fusión de Programas Sociales según resultados y gerencias.....	43

## Índice de Gráficos

Gráfico N° 1: Perú 2010, Incidencia de la Pobreza Total.....	16
Gráfico N° 2: Evolución de una medida de pobreza multidimensional nacional 2004-2008 .....	18
Gráfico N° 3: Mapa de pobreza en el Perú, medida monetaria versus medida multidimensional ....	19
Gráfico N° 4: Sinergia de intervenciones al interior del MIDIS .....	30
Gráfico N° 5: MIDIS: Estructura Orgánica propuesta. ....	36
Gráfico N° 6: Composición del Consejo Consultivo del MIDIS .....	37
Gráfico N° 7: Interacción del modelo 3G .....	38
Gráfico N° 8: Modelo 3G de Gestión Social .....	38
Gráfico N° 9: Organigrama propuesto para el MIDIS.....	40
Gráfico N° 10: Gerencias del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.....	44
Gráfico N° 11: El enfoque del ciclo de vida propuesto para el MIDIS .....	47
Gráfico N° 12: Relación entre propuesta del gobierno para el MIDIS y ciclo de vida. ....	<b>¡Error!</b>
<b>Marcador no definido.</b>	
Gráfico N° 13: Índice CIUP de Gestión Municipal e Índice de vulnerabilidad a la desnutrición infantil.....	49
Gráfico N° 14: Intervención de programas sociales antes del MIDIS.....	50
Gráfico N° 15: Intervención de programas sociales con propuesta MIDIS.....	51
Gráfico N° 16: Lógica operativa de la gestión descentralizada por resultados del MIDIS .....	54

## RESUMEN EJECUTIVO

---

**1. Los excluidos primero:** El PBI per cápita en el Perú creció en 55%<sup>1</sup> en el período 2001-2010 pero la pobreza solo se redujo en 43% en términos relativos, razón por la cual el gobierno del Presidente Humala tiene como tarea principal trabajar a favor de los más excluidos. La creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) representa la oportunidad de brindar oportunidades fundamentalmente a quienes se encuentran en situación de pobreza. Mientras la desnutrición siga siendo el problema gravitante, ésta será la prioridad de la inversión social, Mientras la exclusión y la pobreza extrema coexistan causando la desnutrición, ésta será la población objetivo cuyos derechos sociales básicos deben ser garantizados con prioridad.

**2. Heterogeneidad y multidimensionalidad de la pobreza:** El objetivo principal del MIDIS debe ser trabajar a favor de los más excluidos del Perú, y para ello debe tener una mirada focalizada en el mundo rural, las mujeres así como en los niños, niñas y adolescentes de manera que pueda abordar correctamente la heterogeneidad de la exclusión en el Perú. Se propone también que el MIDIS enfoque su intervención teniendo en cuenta el concepto de pobreza multidimensional, entendida como la pobreza calórica, pobreza por acceso a servicios básicos, entre otros, y establezca su presencia en los distritos más pobres del país.

**3. ¿Dónde están los más excluidos?:** Los seis distritos más pobres del Perú al año 2010 como Pacanga (La Libertad), Sapillica (Piura), Huaroscondo (Cusco), Coyllurqui (Apuímac), Jenaro Herrera (Loreto) y Sauce (San Martín) presentan brechas de salud, educación, nutrición e infraestructura y son los que registran mayor incidencia en pobreza extrema. Cada uno representa una realidad vulnerable y heterogénea por dominio-ámbito costa urbana, costa rural, sierra urbana, sierra rural, selva urbana y selva rural, respectivamente. La intervención del MIDIS debe, en primer lugar, identificar las brechas en cada uno de los distritos del Perú, diferenciando dominio-ámbito para pensar en intervenir. También se propone comenzar a trabajar por 4 millones de personas quienes residen en distritos donde el 85% viven en pobreza.

**4. La inclusión del MIDIS también implicará respeto por el derecho de los ciudadanos**

Se propone que el MIDIS en todas sus líneas de intervención fomente y actúe a favor del respeto por los derechos de los ciudadanos. Esto implica el respeto por las prácticas culturales, el idioma, la integridad física y emocional de las personas, la consulta previa, la eliminación del trato racista, sexista y paternalista. Estas formas de exclusión serán trabajadas empezando por el trato que las instituciones proveedoras de los servicios públicos den a los ciudadanos.

**5. Innegables esfuerzos de mejora de la inversión social:** El gasto social en los programas sociales colectivos e individuales ha sido de S/.6, 731 millones según el Presupuesto Público 2010. Sin embargo, la calidad del gasto siempre ha sido la principal preocupación de los programas sociales. Entre los principales esfuerzos del pasado para mejorar el gasto y generar un mayor impacto en la población más excluidas se encuentra la creación del Comité Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), la fusión de más de 80 entidades en 26 y, finalmente, el Programa de Apoyo Directo a los más pobres JUNTOS como institución líder de la Estrategia CRECER. Sin embargo, la sinergia no se plasmó y la coordinación interinstitucional existía en los convenios más no en la realidad.

**6. Veinticinco (25) Programas fusionados en un MIDIS de más de S/8mm:** La propuesta de fusión de programas sociales en el MIDIS tiene como base fundamental generar una mayor sinergia en la inversión social para lograr eficiencia, eficacia, equidad y transparencia en su gestión, de manera que concentre y coordine todos aquellos esfuerzos para el alivio de la pobreza. Se propone que el MIDIS

---

<sup>1</sup>En términos reales, a precios de 1994: pasó de S/.4, 601 a S/.7, 133.

gestione los recursos de lo que habrían sido 25 programas sociales a 2010. Dentro de este grupo se encuentran siete programas sociales bajo el enfoque de presupuesto por resultados y 18 programas sociales que, a setiembre 2011, eran manejados dispersamente por cada uno de los 07 sectores comprometidos en acciones de alivio a la pobreza. Si se adoptase esta propuesta, el MIDIS gestionaría un presupuesto público anual de S/. 8, 895, 625, 101.

**7. Principios de gestión:** Los principios del MIDIS serían la gestión por resultado, la sinergia en la intervención, la tercerización como una forma de ser más eficiente en la entrega y evaluación técnica de la ayuda social, la graduación de los beneficiarios y la transparencia en la ejecución de la inversión social.

**8. Gestión por resultados:** La propuesta de organización del MIDIS surge sobre la base del proyecto de ley 00125/2011-PE presentado al Congreso de la República en agosto 2011, de esta manera, se mantiene la parte de la estructura organizacional de las instancias superiores propuestas. Sin embargo, se cree conveniente la incorporación de algunas unidades y la reestructuración de determinadas áreas. Se propone que el MIDIS establezca nueve resultados estratégicos considerando la multidimensionalidad de la pobreza. Por ello, se consideran temas de educación, salud, infraestructura, protección de grupos vulnerables, entre otros.

**9. Apoyo técnico de Consejo Consultivo:** El éxito del MIDIS dependerá también de contar con un Consejo Consultivo que incluya 7 miembros: un representante de la Mesa de Concertación de la Lucha contra Pobreza, un representante de la CONFIEP, un representante de las municipalidades rurales, un representante de organizaciones sociales de base, un representante de las organizaciones de los niños, niñas y adolescentes, un representante del ámbito académico y un representante de la Cooperación Técnica Internacional. De esta manera, el MIDIS contaría con una mirada multidimensional de la situación de los grupos excluidos.

**10. Modelo 3G de Gestión Social:** La implementación de un modelo 3G de Gestión Social el cual incluye tres ejes: Direcciones de Logro de Resultados, Gerencias Sectoriales y Sistemas de Gestión Social. Cada Dirección de logro de resultados se identifica con un resultado estratégico, mientras las Gerencias Sectoriales se relacionan con las líneas de acción del Ministerio (educación, salud, infraestructura, nutrición, etc.). Ambas dimensiones se constituirían bajo una administración matricial y darían cuerpo ejecutivo del Vice Ministerio de Prestaciones Sociales. En cambio, el Vice ministerio de Políticas y Evaluación Social asumiría la conducción de los Sistemas de Gestión Social como: sistema de identificación y graduación de beneficiarios, sistema de información de intervenciones costo – efectivas y sistema de monitoreo y evaluación de impacto. Con el modelo 3G de gestión social, las tres dimensiones trabajan de manera coordinada para lograr los nueve resultados estratégicos propuestos para el Ministerio. Es así que la Dirección de Logro de Resultados para cumplir con sus objetivos necesitará de los bienes y servicios provistos de las gerencias sectoriales y los sistemas de gestión social.

**11. El enfoque de ciclo de vida:** El desarrollo de las intervenciones debería tener como uno de sus ejes principales el enfoque del ciclo de vida. ¿Qué significa? El MIDIS ejecutará acciones en cada etapa de vida de la persona objetivo. Las iniciativas sociales de corte protector se aplicarían en las etapas prenatal, infancia, niñez y vejez; en cambio, las iniciativas habilitadoras se implementarían en las etapas de adolescencia, juventud y adultez.

**12. La reforma vía la gestión descentralizada por resultados:** La gestión descentralizada de resultados será uno de los principales ejes del MIDIS e implica el trabajo de manera conjunta con los gobiernos sub nacionales pero asegurando que estos tengan y desarrollen las capacidades para gestionar la inversión social. Las intervenciones por parte de las municipalidades articuladas desde el MIDIS se deberán ir atendiendo a la luz de los convenios por resultados. Para el caso de las municipalidades que cuenten con limitadas capacidades de gestión, se optará por la tercerización temporal en Asociaciones

Público Privadas de Inversión Social (APPIS) hasta que la municipalidad logre obtener las capacidades adecuadas. La implementación gradual se hará sobre la base de un Índice de Competencias Institucionales de Unidades Participativas (CIUP) que vinculándose con el Índice de Vulnerabilidad Nutricional del PMA (problema más grave de los excluidos) permitirá definir hojas de ruta con enfoque territorial.



## 1. Introducción

---

El PBI *per cápita* en el Perú creció 55%<sup>2</sup> en el período 2001-2010 pero la pobreza solo se redujo en 43% en términos relativos<sup>3</sup>. Ello significa que 8.7 millones de peruanos, según la ENAHO 2010, son pobres y, es más, 2.5 millones son pobres extremos, es decir, no pueden cubrir los gastos de la canasta alimentaria. Por esta razón, el nuevo gobierno instalado en julio de 2011 tiene como central preocupación brindar oportunidades para los más excluidos y para tal fin el Parlamento ha aprobado en setiembre del 2011 la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

¿En qué medida la creación de un ente especializado es conveniente? La exclusión social en el Perú es multidimensional y heterogénea y, por esta razón, el Estado debe hacer realidad la sinergia como una práctica entre todas las intervenciones gubernamentales. Se muestra que la decisión de participar en una política social estaría determinada por un tema de vulnerabilidad general. Este último punto es importante ya que extender el criterio de vulnerabilidad a aspectos más allá de los estrictamente monetarios es relevante en la redefinición de políticas públicas, al incorporar de una manera más efectiva la naturaleza multidimensional de la pobreza<sup>4</sup>. La sinergia exige una sintonización de programas, proyectos y actividades de tal naturaleza en materia de tiempos y movimientos que solo estando bajo una única institución se podrá rentabilizar mejor los recursos públicos.

La creación de una institución como un BCR Social<sup>5</sup>, donde el ente estaría blindado constitucionalmente tiene la desventaja de no ser atractivo para las esferas político-partidarias. Siempre el gobierno busca mantener puentes de comunicación con la población y los programas sociales son el principal vehículo. El gobierno con S/7mil millones de presupuesto público (según Presupuesto de Programas Sociales al 20110) mantiene una relación Estado-sociedad fluida que alimenta la estabilidad política y social, necesaria para la estabilidad económica.

En consecuencia, la creación de un Ministerio focalizado en los más excluidos es pertinente y urgente en el Perú de hoy. Sin embargo, el diseño organizacional del MIDIS debe ajustarse a las variadas demandas sociales y a los diversos niveles de desarrollo institucional del Estado. Ello significa que el MIDIS debe operar bajo una gestión descentralizada por resultados de alta calidad técnica con enfoque de sinergia.

La puesta en marcha del MIDIS debe basarse en una hoja de ruta de fusión por absorción de programas sociales. Para ello, importa mucho tener claridad sobre:

- i. Los resultados que se espera alcanzar en cuanto a la calidad de vida de los más excluidos.
- ii. Los programas que hasta julio de 2010 eran responsables de alcanzar estos resultados concebidos en el marco de la política de Presupuestos por Resultados.
- iii. Los sistemas operativos centrales como de identificación de beneficiarios, de provisión de bienes y servicios públicos costo-efectivos así como de monitoreo y evaluación de impacto.

---

<sup>2</sup>En términos reales, a precios de 1994: pasó de S/.4, 601 a S/.7, 133.

<sup>3</sup>La incidencia de la pobreza total pasó de 54.8% a 31.3%.

<sup>4</sup> CIES y Macroconsult (2008). Dinámica en la demanda por programas sociales en Perú

<sup>5</sup> Vásquez, E. y Franco, María del Carmen (2007), **Fusión de programas sociales en el Perú: Un fondo de inclusión social como propuesta**, Documento de Discusión DD/07/03, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima.

- iv. Las Direcciones responsables de administrar los recursos orientados a alcanzar los resultados a favor de los excluidos y que demandarán a las gerencias sectoriales intervenir de manera sintonizada y con enfoque territorial.

El presente documento establece los lineamientos básicos de esta reforma tomando en cuenta una serie de principios conductores de los cambios que se proponen. Uno de los cambios de partida responde a la pregunta ¿qué resultados debe alcanzar el MIDIS y qué cambios organizacionales y políticos implicaría administrar recursos públicos por encima de los S/8 mil millones para alcanzar estos resultados? La construcción del MIDIS es una tarea delicada por cuanto implicará alterar las relaciones de poder entre los entes públicos, los proveedores privados y las organizaciones sociales de base.

¿Cuál es la novedad frente a toda la serie de propuestas de reforma? La innovación está en la construcción de herramientas que dan vida a la gestión descentralizada por resultados. Para ello, el componente de desarrollo institucional tiene una poderosa herramienta: el Índice de Competencias Institucionales de Unidades Participativas de Gestión Municipal (CIUP). Este índice ayudará a identificar no solo un ranking de municipalidades sino, y fundamentalmente, ayudará a expresar la heterogeneidad de las capacidades de los municipios por mejorar la situación de los más excluidos. De esta manera y con la combinación del índice del PMA de vulnerabilidad a la desnutrición crónica infantil, que es el indicador más relevante de exclusión, se pueden definir opciones de intervención social. La implementación gradual de la reforma estará guiada por el uso de ambos indicadores.

El éxito del MIDIS dependerá de la cuidadosa construcción de un Modelo 3G de Gestión social el cual cimenta la sinergia a través de un vínculo estrecho entre las direcciones responsables de logro de resultados, las gerencias sectoriales especializadas y los sistemas de información que operacionalizan el flujo de la oferta y demandas sociales. Ciertamente, esta mirada de la sinergia se traduce en una administración de tipo matricial que permitirá el uso óptimo de los recursos públicos para respetar los derechos básicos de las personas más excluidas.

El objetivo de rentabilizar el uso de estos recursos públicos del MIDIS se hará tangible en el mediano y largo plazo si y solo si las intervenciones tienen como uno de sus ejes principales el enfoque del ciclo de vida de las personas. En la medida que los recursos vayan acompañando a las personas más vulnerables de acuerdo a su etapa vital, se podrá asegurar una mejora permanente de su calidad de vida. Por ello, dejar algún eslabón suelto o que el MIDIS dependa de la intervención de una institución que esté fuera de su ámbito, pondría en riesgo la sinergia y, por lo tanto, la posibilidad de afrontar adecuadamente la heterogeneidad y multidimensionalidad de la exclusión.

El presente Documento de Discusión hubiera sido imposible de plasmarse sin el concurso profesional de tres jóvenes promesas del CIUP en el campo de la investigación económica de las políticas sociales: Roberto Asmat, Hellen López y Ana Lucía Mejías. Los comentarios de Felipe Portocarrero, Cynthia Sanborn, Arlette Beltrán, Gustavo Yamada, Juan Francisco Castro y Álvaro Monge han sido muy enriquecedores y hemos tratado de incorporarlos en el texto. Finalmente, un agradecimiento especial a la Dra. Beatriz Yermenos, Representante del PMA en Perú, quien nos autorizó a emplear ideas, conceptos y resultados contenidos en el Estudio “Propuesta de reforma de programa alimentarios-nutricionales en Perú” encargados al CIUP. El desarrollo del presente documento es de exclusiva responsabilidad del autor.

## 2. Lineamientos para una reforma de fusión por absorción de los programas sociales focalizados en los más excluidos<sup>6</sup>.

---

El diagnóstico de los niveles de eficiencia, eficacia, equidad y transparencia de los programas sociales del Perú conduce a la conclusión de la urgencia de reformarlos. Con esa intención, esta propuesta destaca a la gestión descentralizada por resultados siguiendo el Modelo 3G como un medio para que el MIDIS logre rentabilizar la inversión social orientada a respetar los derechos de los más excluidos.

El logro de una gestión descentralizada por resultados depende del trípode de la reforma de los programas alimentarios. En primer lugar, de la optimización de la relación entre el Estado y los beneficiarios. En segundo lugar, de la transformación del proceso de la provisión de bienes y servicios públicos costo-efectivos. Finalmente, de la capacidad del Estado de mejorar su aprendizaje institucional a partir de un efectivo monitoreo y evaluación.

Por lo tanto, la reforma de los programas sociales traducido en la creación del MIDIS responde a los siguientes lineamientos generales:

*La gestión descentralizada por resultados*

**Las autoridades de los municipios son elegidos democráticamente y están cerca de la población, en consecuencia, están en mejor posición de conocer la magnitud e intensidad de los problemas. Sin embargo, la capacidad de solucionar los problemas es heterogénea por diversas razones. Por lo tanto, el Estado debe asegurar una mejora permanente y sostenible de las capacidades de gestión de quienes más y peores problemas tienen que enfrentar.**

A partir del anterior principio, la reforma de los programas sociales personificada en la creación del MIDIS incorpora un componente de desarrollo institucional con una mirada progresiva pero bajo una gestión por resultados. ¿Qué significa ello? El Estado invertirá, en un principio, prioritariamente en aquellas municipalidades que posean limitaciones en sus capacidades institucionales (sobre la base del índice CIUP de gestión municipal) y a su vez enfrenten altas probabilidades de tener vulnerabilidad ante el problema más grave de los excluidos: la desnutrición crónica infantil. La continuidad del apoyo dependerá de los logros que se irán obteniendo a la luz de los convenios por resultados. De esta manera, se brindarán los medios a las municipalidades para que puedan asumir su responsabilidad de mejorar la situación de la población objetivo. Los medios que accederán las municipalidades serán de doble naturaleza. Por un lado, un paquete institucional y por otro lado, una gama de intervenciones articuladas desde las Direcciones responsables de Logros del MIDIS. De esta manera, la gestión por resultados adquirirá una vinculación más racional entre el presupuesto y los logros.

**Los gobiernos subnacionales deben cumplir su deber de respetar, prioritariamente, todos los derechos de los más excluidos. Sin embargo, ello no significa que necesariamente el aparato estatal, del cual forman parte, debe hacer todo.**

---

<sup>6</sup> La presente sección es una adaptación libre del autor del acápite 7. ¿Cuál es la propuesta de reforma de estos programas? Contenido en el estudio Programa Mundial de Alimentos, PMA (2010), **Propuesta de reforma de programa alimentario-nutricionales en Perú**, realizado por el CIUP bajo responsabilidad de Enrique Vásquez, Lima, p:29-33.

Los gobiernos subnacionales deben optar por la tercerización en la medida que ésta reduzca sus costos de intervención, llegue la ayuda a la población objetivo y sea temporal. Esto será positivo para asegurar la reforma, mientras el gobierno subnacional mejore sus capacidades para enfrentar sus retos en un mediano plazo. Ciertamente el uso de esta opción debe estar bajo la mirada atenta de un MIDIS en su rol vigilante a fin de asegurar el logro de beneficios al menor costo y mayor calidad posible-

La tercerización es una vía que facilita el quehacer pero también puede generar problemas. Por esta razón, la temporalidad del uso de esta vía es importante. Lo que se desea son gobiernos subnacionales desarrollados institucionalmente y no limitados permanentemente a depender de terceros. En este campo, se propone la promoción de entes privados que coadyuven al desarrollo institucional y se traduzca en la eficacia de la inversión de recursos públicos. A partir de ello se sugiere la formación de las “Asociaciones Público-Privadas de Inversión Social (APPIS)” que pueden ser un ente que tendría muchas ventajas de ser parte del proceso de mejora de las capacidades con una visión de resultados. Por un lado, alimentaría un espíritu de emprendimiento de organizaciones del tercer sector que podrían asumir un rol proactivo de desarrollo institucional. Por otro lado, las habilidades gerenciales de los socios públicos-privados pueden hacer posible reducir costos de transacción, penetración acertada en las zonas objetivos con un enfoque territorial así como mejoramiento de los procesos de gestión municipal ahí donde la escasez es extrema.

**La fusión hace la fuerza. Si diversos esfuerzos a nivel de municipios se sintonizan colectivamente, se generará ahorros de recursos públicos y ellos se pueden trasladar a la población objetivo.**

Si bien la autonomía e independencia en la toma de decisiones públicas de los gobiernos subnacionales es fundamental, el pragmatismo debe tomarse en cuenta. Por esta razón, parte de la reforma contempla que cualquier entidad ejecutora pueda operar conjuntamente (fundamentalmente de municipios contiguos) con otra. La finalidad es de lograr economías de escala, desarrollar un proceso de entrega de bienes y servicios más costo-efectivo de la inversión social así como mejorar la capacidad de monitoreo y evaluación. Ejemplos desde compras conjuntas, administraciones logísticas vinculadas y desarrollo de sistemas de información compartidos son algunas prácticas que pueden dar forma a la sinergia al interior del MIDIS.

**La aparente reducción de la intervención no debe significar el repliegue del Estado en su obligación de respetar los derechos sociales. La reducción se debe entender como una forma de generar ahorros para aumentar la disponibilidad y mejor uso de recursos públicos para atender a la población. La transferencia monetaria es una opción de ahorrar recursos y llevarlos más directamente al grupo meta.**

Los costos administrativos y logísticos de llevar ayuda pueden aminorarse sustantivamente si se reemplaza por opciones más costo-efectivas. Las transferencias condicionadas de dinero son una alternativa que puede ayudar en varios sentidos. En primer lugar, evitar las pérdidas en el camino que implica llevar ayuda desde el centro de producción del bien o servicio hasta el destinatario final. En segundo lugar, brindar la oportunidad que los receptores maximicen el uso del recurso monetario lo cual es menos eficiente si recibe recursos físicos. En tercer lugar, reducirá los costos de focalización en las zonas urbanas donde los casos sociales merecen especial atención y son más difíciles de ubicar. Por lo tanto, la reforma contempla brindar la oportunidad que las organizaciones sociales de base reciban dinero en efectivo, a través del sistema bancario, por el mismo valor de lo que percibía en forma de bienes. De esta manera, la transferencia monetaria es condicionada a que las organizaciones sociales de base contribuyan haciendo el mejor uso del recurso monetario para contribuir a aliviar, en parte, los problemas sociales de los grupos más excluidos.

**Ser participativo es positivo, pero ser, adicionalmente, más efectivo y eficiente es mejor.**

Los procesos de formulación y ejecución de políticas deben enriquecerse con las voces y raciocinios de todos quienes están involucrados. De esta manera, la decisión adquiere legitimidad con lo cual su aplicación tendrá altas probabilidades de tener menos resistencias y más apoyo. Sin embargo, la reforma de los programas sociales bajo la forma de creación del MIDIS precisa acelerarse. Por esta razón, todo cambio de reglas de juego debería escuchar los puntos de vista de los diferentes actores pero tampoco ello no debe convertirse en una barrera para la decisión firme por el cambio. Lo importante es que los recursos sean mejor empleados y al menor costo, para que la inclusión de la población con mayor vulnerabilidad sea realidad tangible. En este sentido, los gobiernos subnacionales deben ejercer su potestad y hacerlo en cumplimiento de su mandato de definir las mejores reglas en búsqueda de lograr el propósito del cambio. De allí que el “Convenio de gestión descentralizada por resultados” (evaluado anualmente) se convierte en una herramienta de cambio de los procedimientos que si bien hace participar a cada actor en la reforma, está bajo exclusivo liderazgo del gobierno subnacional. Por lo tanto los convenios traducen la visión de alcanzar resultados y procesos eficaces y eficientes en aras de mejorar la situación de inclusión social del municipio.

#### *Beneficiarios*

**Los cambios de las prácticas, actitudes y comportamientos son de lenta maduración pero de permanente impacto. Por lo tanto, los recursos públicos deben invertirse con una visión de Estado, mirando el futuro antes que el presente.**

Tanto o más importante que aliviar la necesidad presente, es asentar prácticas, actitudes y comportamientos que aportan mucho más a reducir sostenidamente la vulnerabilidad de los excluidos. Ciertamente los resultados se visibilizarán más en el largo plazo que en el corto plazo, pero lo importante es que serán permanentes y ello cimentará las bases para hacer viables a los municipios sin exclusión. La propuesta es de corto plazo que apunta a las brechas prioritarias en servicios sociales básicos.

**Mientras la desnutrición siga siendo el problema gravitante, ésta será la prioridad de la inversión social. Mientras la exclusión y la pobreza extrema coexistan causando la desnutrición, ésta será la población objetivo cuyos derechos sociales básicos deben ser garantizados con prioridad.**

El Estado tiene la responsabilidad de proteger y respetar los derechos de todos. Sin embargo, las demandas sociales exceden a la disponibilidad de recursos y por esta razón la inversión social debe tener prioridades. En consecuencia, los recursos públicos deben orientarse a proteger socialmente a los más vulnerables. De ahí que aquellos que sufren de desnutrición, producto de vivir excluidos y sumidos en la pobreza extrema, deben adquirir la atención prioritaria.

**Lo que es gratis, nunca se valora.**

El Estado ha destinado significativos recursos públicos (S/7mil millones en el 2010) para respetar los derechos sociales de los más pobres. Si bien ésta es su obligación, los receptores de la ayuda social no necesariamente han estado plenamente satisfechos. La razón mayormente consensuada es que los gobiernos han intentado cumplir pero han tenido limitaciones en términos de eficiencia, eficacia, equidad y transparencia. Por lo tanto, ¿cómo mejorar el uso de los escasos recursos públicos? Haciendo que los ciudadanos cumplan parte del contrato social mediante el cumplimiento de sus responsabilidades básicas: proteger el bien público y ello significa no solo ser parte demandante de derechos sino parte ofertante de colaboración que tiene un valor significativo en la estabilidad. De esta

manera, la reforma de programas sociales propone que los ciudadanos a título individual o bajo una organización social de base sea un “broker de desarrollo” y un vigilante social. Un broker de desarrollo significa un agente capaz de acceder, utilizar y compartir información de las oportunidades de apoyo social que el estado y la sociedad civil ofrece al ciudadano a fin de mejorar sus oportunidades de mejora de calidad de vida. Un vigilante social significa un ciudadano capaz de observar y emitir opinión basada en información veraz sobre el desempeño de los ejecutores en cuanto al uso y destino de los recursos públicos programados a atender las necesidades de la población objetivo. Por lo tanto, las figuras de “brokers de desarrollo” así como de “vigilante social” consolidadas en los municipios harán pensar que la ciudadanía no solo sabe reclamar el respeto de sus derechos sociales y económicos, sino también contribuye cumpliendo con su responsabilidad de proteger el buen uso de los recursos destinados al bien público.

**Todo problema político, en el terreno de la exclusión, es un problema económico no resuelto.**

Los programas sociales han sido una modalidad de transferencia de ingresos a la población de escasos recursos. La mejor manera que esta población salga de esta condición de precariedad no es a través de un mayor acceso y uso de programas sociales sino de un acceso a una fuente de ingreso permanente. De esta manera, la mejor manera de propender a una estabilidad social y política ante la reforma de los programas es aumentando el flujo de información de oportunidades de empleo a personas no calificadas. En consecuencia, mientras no se resuelva el tema del ingreso permanente de los pobres a través de empleo, el problema político de mayores demandas por presupuesto para los programas no cesará.

**La riqueza del capital social no está en la existencia en sí misma, sino en su contribución al logro del objetivo de la inclusión social.**

Las organizaciones sociales de base se han convertido en importantes actores en la formulación y ejecución de políticas públicas. Su presencia en la escena política es innegable no solo por su capacidad de demandar sino por su habilidad de operar colectivamente. Por esta razón, la reforma contempla capitalizar las fortalezas de las organizaciones sociales de base y comprometerlas a compartir la tarea de mejorar la inversión social con una mirada más inclusiva. Por ello, la reforma contempla dos iniciativas. Por un lado, las organizaciones sociales asentadas en los distritos de los quintiles 1 y 2 de pobreza puedan convertirse en “brokers de desarrollo social”. El concepto es que las organizaciones se conviertan en intermediarios de la información para el acceso y uso de servicios sociales básicos que ayuden a mejorar la calidad de vida de la población excluida. Por otro lado, las organizaciones sociales de base vinculadas a los comedores populares percibirían recursos monetarios, en lugar que alimentarios, para que maximicen su uso y lo empleen a seguir colaborando en la atención explícita de casos sociales.

*Provisión de bienes y servicios públicos costo-efectivos*

**Cuanto más directa y rápida sea la relación entre el ciudadano y el gobierno respetuoso de su derecho a servicios sociales básicos, más efectiva será la inversión.**

Los costos de transacción derivados de los extensos y tensos procesos de adquisición y distribución de bienes y servicios públicos precisan eliminarse. De esta manera, se liberan recursos y se amplía la posibilidad de brindar más recursos para la población objetivo. ¿cuál es la mejor opción? Sustituir la ayuda social en los distritos de quintiles 3, 4 y 5 por transferencia monetaria condicionada a organizaciones sociales de base que coadyuven a la focalización. Para el caso de los quintiles 1 y 2 sí se precisan paquetes articulados de intervención que cierren el máximo posible de la brecha social de

manera eficiente. Claro está si y solo si los procesos logísticos se optimizan gracias al concurso del sector privado, ambas ideas permitirá un mejor y mayor uso de los recursos disponibles a fin de lograr el propósito.

**La suma de intervenciones es positiva pero aún más efectiva es la inversión social cuando se multiplican los esfuerzos de manera colectiva, por ello, la sinergia es un imperativo impostergable.**

La reforma de los programas sociales, representada por la creación del MIDIS, se sustenta en la práctica de la sinergia del accionar de diversos componentes. Las intervenciones en los diversos ámbitos y niveles de vulnerabilidad de más excluidos serán eficaces si y solo si alcanzan la perfecta sintonización de su operatividad. Por esta razón, la propuesta descansa que los actores involucrados en el “convenio de gestión por resultados” tienen claros los incentivos y las penalidades para alcanzar el propósito. Se aspira que a nivel local, las autoridades por su cercanía a los problemas y por las estrechas relaciones interinstitucionales, puedan percibir que la sinergia es posible.

#### *Monitoreo*

**Si no se aprende del pasado, subsistirán los errores del presente y por tanto, el futuro no será diferente para los más excluidos.**

Las palabras monitoreo y evaluación de impacto llegaron hace varias décadas en el lenguaje técnico de los profesionales de las ciencias sociales. Las técnicas de medición cuantitativa y cualitativa han evolucionado a fin que sea accesible no solo por la academia sino por quienes temporalmente ostentaban poder de decisión en la esfera pública. Sin embargo, si bien los términos han estado fluyendo en diversas esferas, la práctica de hacer el monitoreo y evaluación ha sido muy limitada. Aún más, las lecciones aprendidas de las pocas experiencias de monitoreo poco se convirtieron en mejoras de modalidades de pensar y actuar en la inversión social. Por esta razón, si bien la reforma contempla el predominio de los “convenios de gestión descentralizada por resultados” éste solo adquirirá efectividad en la medida que exista un sistema de monitoreo que permita evaluar el cumplimiento. A raíz de ello, el sistema se convierte en una herramienta fundamental para el aprendizaje institucional del Estado en términos de medir los cambios de la calidad de vida de los más excluidos del municipio así como los cambios de las capacidades de gestión de las municipalidades.

### **3. La exclusión en el Perú ¿Quiénes son, cuántos son y dónde están los más excluidos?**

---

**De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del 2010 existen 8.7 millones de personas pobres, en su mayoría son niños y jóvenes. La pobreza total y extrema incide en mayor grado en las zonas rurales. Sin embargo, es importante tomar en cuenta las múltiples dimensiones de la pobreza para conocer la magnitud de la pobreza.**

Para conocer la dimensión de la labor del nuevo ministerio debemos conocer cuántos conforman la población objetivo a la que se desea incluir socialmente. Para esto, primero, se debe definir qué significa que una persona sea excluida. Una primera aproximación es el enfoque monetario absoluto y objetivo de la pobreza. Según esta noción de pobreza, se considera pobre a todas las personas residentes en

hogares, cuyo gasto *per cápita* valorizado monetariamente, no supera el umbral de la línea de pobreza. Esta es la medida oficial de la pobreza en el Perú, y es calculada anualmente por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Para esto, el INEI desarrolló la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), la cual le permite cuantificar la incidencia de la pobreza a nivel nacional de acuerdo al método de la línea de pobreza monetaria. Dichos cálculos se sustentan en las estimaciones del crecimiento demográfico del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2007.

**Tabla N° 1: Perú 2010, Pobreza Total y Extrema  
(En millones de personas y porcentaje)**

	Familias	Población	Incidencia
Pobre extremo	0.5	2.5	9.8%
Pobre no extremo	1.3	6.2	21.5%
Total Pobre	1.7	8.7	31.3%

Fuente: ENAHOG 2010

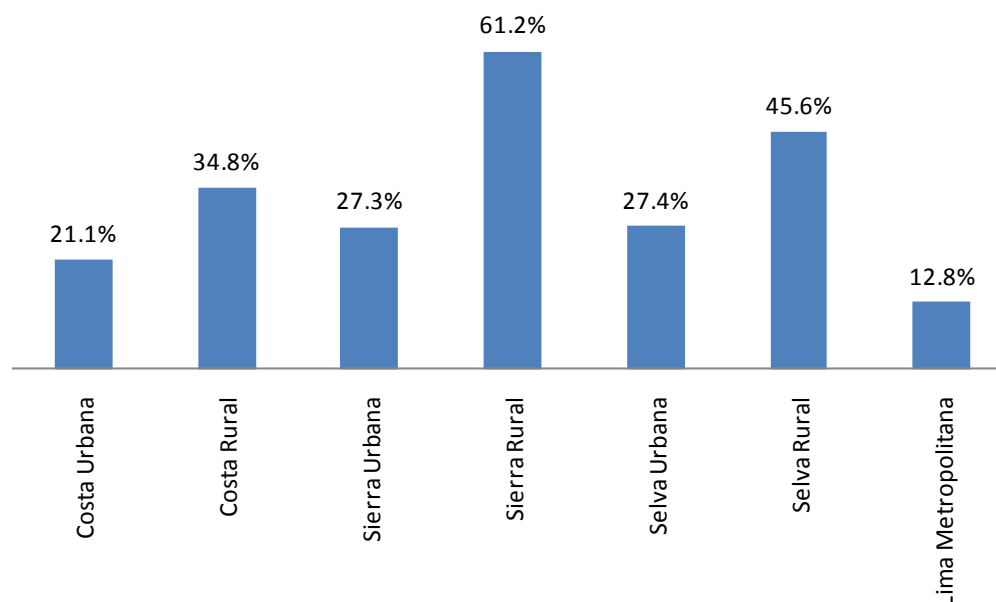
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

Como se observa en la tabla N°1, de acuerdo a la ENAHOG (2010) la incidencia de la pobreza total en el Perú es de 31.3%. Esto significa que en términos absolutos existen 1.7 familias pobres, lo cual se traduce en un total de 8.7 millones de personas. Cabe resaltar que 2.5 millones de personas, casi la cuarta parte, son pobres extremos. Por lo tanto, la población objetivo del MIDIS sería brindar oportunidades a casi un tercio de la población del Perú que sufren de la exclusión social. Torero, Escobal y Ponce (2009), proponen también usar los mapas de pobreza pues permiten tener información a nivel distrital, sin embargo, enfatizan en mejorar la eficacia de estos instrumentos como instrumento de focalización<sup>7</sup>.

**Gráfico N° 1: Perú 2010, Incidencia de la Pobreza Total  
(Según ámbito geográfico y región natural)**

<sup>7</sup> Los autores proponen la exploración de técnicas econométricas que permitan optimizar el uso de la información, la apropiada interpolación en la base de hogares censales utilizando los parámetros estimados a partir de las fuentes de información complementarias; y (d) la agregación del indicador de bienestar estimado para el hogar a niveles diferenciados de agregación geográfica.





Fuente: ENAHO 2010

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

En el Gráfico N°1 se evidencia que la exclusión afecta más al ámbito rural, en términos relativos, cualquiera que sea la región del país. Por ejemplo, en la Sierra Urbana, el 27.3% de la población es pobre, mientras que en el Sierra Rural, el 61.2% es pobre. En consecuencia, una primera prioridad territorial es el Perú rural.

**Tabla N° 2: Perú 2010, Pobreza Total y Extrema según sexo y grupos etarios**  
(En millones de personas)

	Pobre No Extremo	Pobre Extremo	Total Pobres
Hombres	3.0	1.2	4.2
Mujeres	3.2	1.3	4.5
de 0 a 4 años	0.7	0.3	1.0
de 5 a 17 años	2.1	0.9	3.0
de 18 a 30 años	1.1	0.3	1.5
de 31 a 65 años	1.9	0.7	2.6
de 66 a más	0.4	0.2	0.6
<b>Total</b>	<b>6.2</b>	<b>2.5</b>	<b>8.7</b>

Fuente: ENAHO 2010

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

La ENAHO también permite identificar a los más excluidos según el sexo y la pertenencia a grupos etarios. La Tabla N° 2 revela que si bien no existen significativamente grandes diferencias según sexo, la mujer es la más excluida. Además, se observa que la población infantil representa casi la tercera parte de las personas pobres. Por lo tanto, el MIDIS debe apuntar atender a las mujeres así como a los niños, niñas y adolescentes prioritariamente.

Sin embargo, existe un segundo enfoque a considerar para cuantificar la exclusión en el Perú. Como se indicaba en la introducción, si bien entre el año 2001 y 2010 la pobreza total se redujo en 23.5 puntos porcentuales, es válido dudar del optimismo que pueden generar estas cifras si nos enfocamos en el concepto de pobreza multidimensional. Como señalan Castro, Baca y Ocampo (2010), otros indicadores no monetarios de la pobreza presentan una realidad más pesimista y, en algunos casos, presentan además una tendencia opuesta a la pobreza monetaria. Tal es el caso de la pobreza calórica, la cual aumentó en 4 puntos porcentuales a nivel nacional, entre el 2007 y el 2008, pasando de 28% a 32%. Dichos autores realizan una selección de dimensiones de acuerdo a la relevancia para el caso del Perú al 2008.

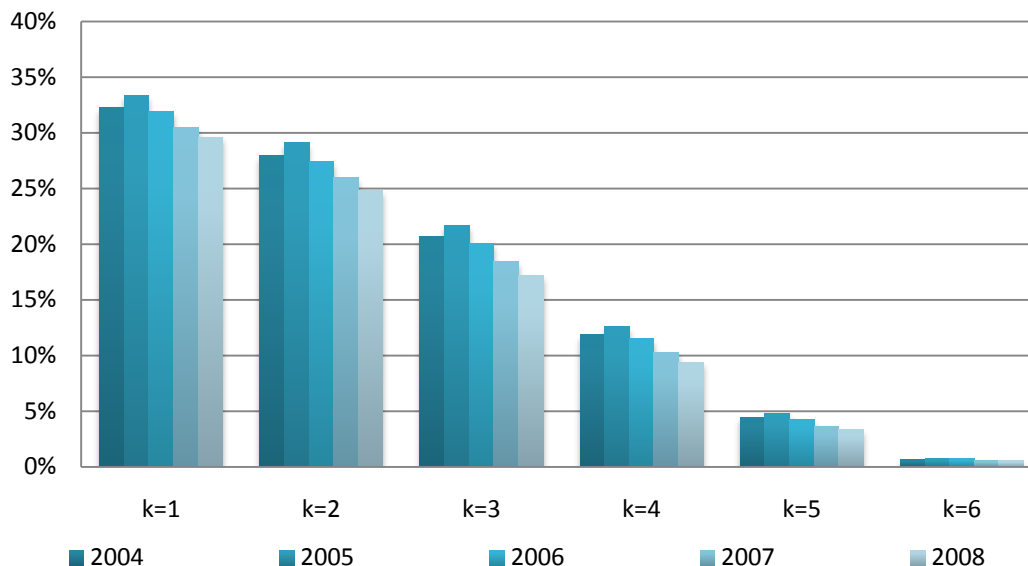
**Tabla N° 3: Selección de dimensiones según relevancia**

DIMENSIÓN	RELEVANCIA	MEDICIÓN	% DE HOGARES
Monetaria	1ra ODM Ampliar la comprensión de la pobreza	Gasto mínimo	32.73%
Salud	Repercusión en la mortalidad y productividad (Cortez, 1999). ODM 3, 4 y 5	Inasistencia al centro médico por motivos económicos o geográficos	43.26%
Vivienda	7ma ODM Menor probabilidad de sufrir situaciones de pobreza (Trejos y Montiel, 1999).	Hogar accede a: Mejor abastecimiento de agua, mejor saneamiento, no hacinamiento, materiales adecuados.	56.64%
Educación	2da ODM Acumulación de capital humano (Hanushek, 2007)	Todos los hijos del hogar en edad escolar asisten al colegio	9.93%
Dependencia económica	Vulnerabilidad de que el hogar caiga en una “trampa de pobreza”	Jefe de hogar con primaria completa	29.36%
Ingesta calórica	1era ODM Bienestar en los hogares, incidencia en la salud y rendimiento escolar	Hogar acceda a un consumo mayor que su requerimiento calórico	34.32%

Fuente: Castro, Baca y Ocampo (2010)

Sobre la base de estas 6 dimensiones, los autores se basan en un índice de pobreza multidimensional que indica el porcentaje promedio de dimensiones en el que están privados los pobres. Este indicador demuestra que el método de la línea de pobreza subestima el nivel de carencias del hogar.

## **Gráfico N° 2: Evolución de una medida de pobreza multidimensional nacional 2004-2008**



Fuente: Castro, Baca y Ocampo (2010)

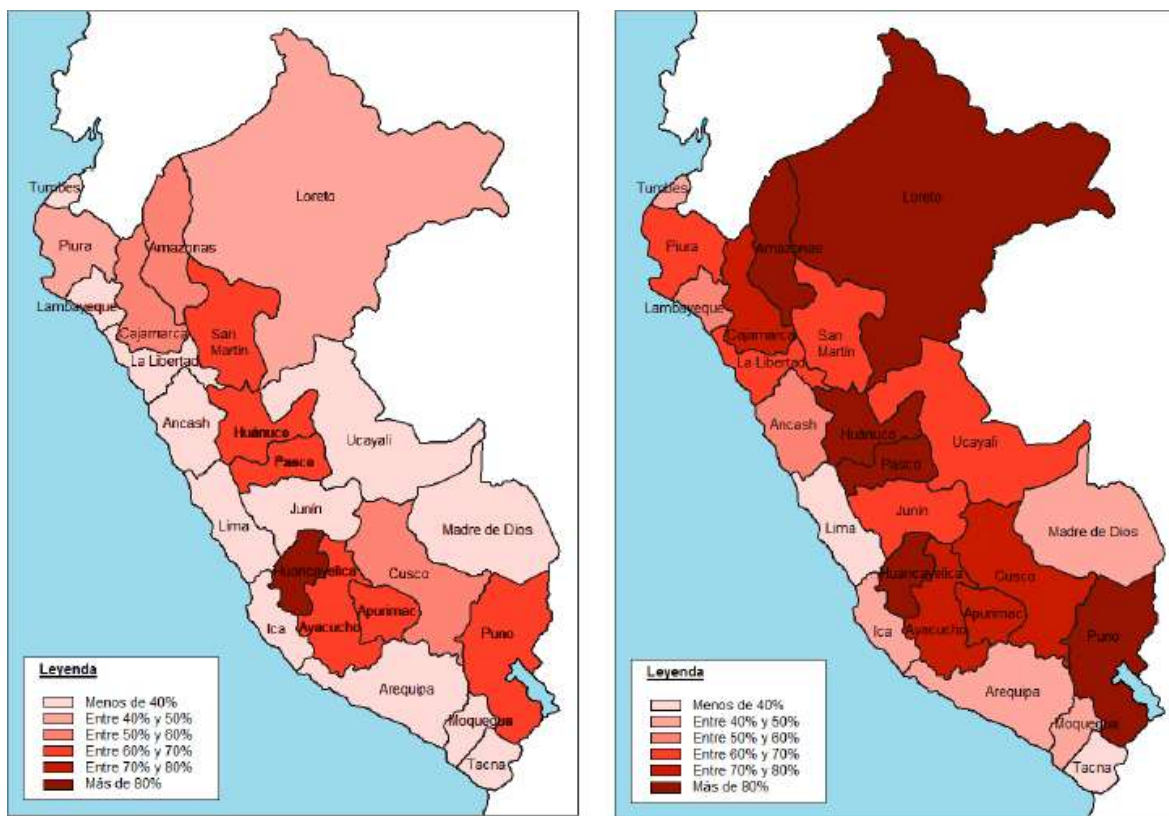
El Gráfico 2 muestra el porcentaje de personas privadas en al menos una o más dimensiones ( $k=1$ ), en al menos dos o más ( $k=2$ ), y así sucesivamente, ajustado al nivel de privación promedio de los pobres. Así, se puede observar que el índice se eleva el año 2005 y luego sigue una tendencia decreciente. Esto evidencia que el nivel de privaciones se ha ido reduciendo pero no a la magnitud de reducción de las cifras oficiales de pobreza monetaria. La subestimación de las carencias que esconde la medición oficial de pobreza se observa en el Gráfico 3 a nivel departamental. Al utilizar la medida de pobreza multidimensional se evidencia que 21 departamentos de un total de 24 pertenecen al grupo donde la pobreza incide considerablemente, mientras que en la medida de pobreza monetaria, 13 departamentos no eran considerados dentro de este grupo. Por lo tanto, cuán importante cambio significaría que el Perú adoptase la pobreza multidimensional como medida de medición de las condiciones de vida de los más excluidos. El contraste que se puede observar en el Gráfico muestra elocuentemente lo que implicaría redireccionar energías y recursos públicos.

A modo de conclusión, la exclusión social en el Perú tiene un aspecto monetario que nos permite cuantificar que existen 8.7 millones de peruanos excluidos; sin embargo, es importante tomar en cuenta las múltiples facetas de la exclusión social para poder reducirla efectivamente.

### Gráfico N° 3: Mapa de pobreza en el Perú, medida monetaria versus medida multidimensional

Mapa de pobreza monetaria

Mapa de pobreza multidimensional



Fuente: Castro, Baca y Ocampo (2010)

#### 4. Destinos objetivos y resultados: ¿Cuál es la presencia del estado en los distritos más pobres del País?

En línea con la idea de que para la inclusión social no basta con observar la pobreza monetaria u objetiva, sino también analizar las dimensiones de la misma. En esta sección realizamos un ejercicio de identificación de distritos excluidos de acuerdo al porcentaje de personas en pobreza extrema según el método de la línea de pobreza, para luego analizar ciertos indicadores en el ámbito de la educación, salud, nutrición e infraestructura. De acuerdo al ámbito y dominio geográficos, se eligieron a los distritos, como ejemplo, con mayor incidencia de pobreza extrema.

**Tabla N° 4: Perú 2009, distritos con mayor incidencia de pobreza extrema según dominio y ámbito geográficos**

Dominio- ámbito	Departamento	Provincia	Distrito	Población		POBREZA (%)	
				N° Familias	N° Personas	Total	Extrema
Costa urbana	La Libertad	Chepén	Pacanga	5,742	17,976	56.8	17.9
Costa rural	Piura	Ayabaca	Sapillica	2,598	11,127	82.7	55.8
Sierra urbana	Cusco	Anta	Huarocondo	2, 1	5,719	89.1	61.8
Sierra rural	Apurímac	Cotabambas	Coyllurqui	2,298	7,494	95.4	88.9

Selva urbana	Loreto	Requena	Jenaro Herrera	980	5,116	86.3	57.1
Selva rural	San Martín	San Martín	Sauce	1,883	10,598	92.5	75.1

Fuente: MEF (2009) y ENAHO (2010)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

Los seis distritos elegidos se muestran en la tabla N°4. En estos, la pobreza total afecta a más del 50% de su población y son los que presentan mayor incidencia de pobreza extrema en su respectivo dominio y ámbito geográficos. Por ejemplo, el distrito de Coyllurqui que se ubica en el departamento de Apurímac, provincia de Cotabambas, es el distrito con mayor pobreza extrema (88.9%) en la Sierra Rural del Perú.

¿Cuáles son las características socioeconómicas en estos distritos y cuál es la presencia del estado en los mismos? Las siguientes cuatro tablas muestran esta información en cuatro rubros principales: Educación, Salud, Nutrición e Infraestructura. A continuación, se resume los hallazgos de las brechas en las categorías mencionadas.

### ***Brechas en Educación***

Tomemos como ejemplo el caso del distrito más pobre de la Sierra urbana, Huaroscondo, el cual se ubica en la provincia de Anta, Departamento del Cusco, y tiene una población total de 5,719 habitantes. En este distrito, un 16% de los niños en edad escolar no asisten al colegio. Con respecto a la infraestructura educativa en el distrito, existen 11 y 9 locales para estudiar en educación inicial y primaria, respectivamente, por cada mil niños en el rango de edad correspondiente. De igual manera, existen solo 2.5 centros educativos de secundaria por cada 1,000 jóvenes en edad de estudiar en dicho nivel. Esto evidencia una escasa presencia del estado para proveer infraestructura educativa en este distrito, así como en el resto de distritos elegidos (ver tabla N°6).

Por el lado de la calidad, en el mismo distrito, la evaluación censal a los estudiantes de segundo grado de primaria arrojan los siguientes resultados: en comprensión lectora, el 82% de los alumnos evaluados no lograron los resultados satisfactorios (menor al nivel 1), mientras que en la prueba de matemáticas, el 97% se encuentra por debajo de dicho nivel.

En suma, exclusión social en el campo educativo se traduce en inexistente infraestructura y personal docente motivado que incentive un mejor rendimiento académico y por tanto, aliente una mayor productividad que le permita al joven a conectarse con oportunidades de desarrollo.

### ***Brechas en Nutrición***

El distrito de Pacanga, ubicado en la provincia de Chepén, departamento de La Libertad, está conformado por 17,976 personas y es el distrito más pobre en la costa urbana: la pobreza total y extrema afectan a la mitad y a la quinta parte de la población, respectivamente. De acuerdo a cifras del 2010, la desnutrición crónica afecta al 28% de los niños y niñas menores de 5 años. Sin embargo, el Programa Integral de Nutrición no tiene beneficiarios en este distrito, mientras que el Programa Vaso de Leche tiene 3,300 beneficiarios (el 18% de la población).

Por lo tanto, combatir el lado nutricional de la exclusión se iniciará con reacomodar las intervenciones alimentarias a una lógica de sintonización con otras intervenciones.

### ***Brechas en Salud***

El distrito de Jenaro Herrera se encuentra ubicado en el departamento de Loreto, provincia de Requena, tiene 5,116 habitantes y es el distrito más pobre de la Selva Urbana con una incidencia de

pobreza total y extrema de 86% y 57%, respectivamente. El diagnóstico en el rubro de salud indica que la mortalidad por cada 1,000 nacidos vivos es de 40%. Asimismo, la información nos muestra que este distrito solo cuenta con 2 establecimientos de salud no verificados por el MINSA. Mientras que el personal médico en dicho distrito es de solo 7 personas de acuerdo a los datos.

En suma, tomando este ejemplo, la exclusión en salud se expresa en limitado o inexistente servicio de primer nivel y de alta calidad y oportunidad.

### ***Brechas en Infraestructura***

Un caso emblemático de las brechas en infraestructura del distrito de Sauce, ubicado en el departamento de San Martín y provincia del mismo nombre. Este distrito tiene una población total de 10,598 personas y es el más pobre de la Selva Rural. Así, la pobreza total y extrema afecta al 92% y 75% de la población, respectivamente. El porcentaje de viviendas sin agua es de 95%, mientras que el 99% no tiene desagüe. Sin embargo, el programa Agua para Todos, encargado de velar por esta problemática social, no ha llegado a dicho distrito.

Cabe resaltar, el porcentaje de viviendas con alumbrado eléctrico es de 31% y el Programa de Electrificación Rural tampoco cobertura dicho distrito. Otro caso lo constituye el distrito de Tupe, ubicado en el departamento Lima, provincia de Yauyos, donde el 100% de los hogares no cuenta con sistema de agua y desagüe, y el 48% no cuenta con alumbrado eléctrico. Del mismo modo, los programas de infraestructura del estado no tienen presencia en dicho distrito.

Entonces, observamos que los distritos más pobres, de acuerdo al método de la línea de pobreza, en cada región natural y ámbito geográfico presentan importantes brechas en dimensiones socioeconómicas relevantes (educación, nutrición, salud e infraestructura). Asimismo, el Estado y los programas sociales del gobierno que deberían atender estas carencias importantes o tienen muy poca presencia o no existen.

Ante esta problemática, ¿cuáles deberían ser los resultados que espera conseguir el MIDIS? El nuevo ministerio debería enfocarse en el logro de resultados en indicadores concretos. A modo de ejemplo, en la tabla N°5, se plantean 5 indicadores de resultados para tres distritos emblemáticos, los niveles actuales y cuál debería ser el resultado logro final de la intervención del estado

**Tabla N° 5: Resultados en distritos con mayor incidencia de pobreza extrema**

Resultados	Caso Costa Rural:	Caso Sierra Rural:	Caso Selva Rural:
	Sapillica	Coyllurqui	Sauce
Disminuir el porcentaje de niños y niñas ubicados en el nivel menor a 1 de las evaluaciones educativas	En Lectura: 62% a 0%	En Lectura: de 43% a 0%	En Lectura: de 39% a 0%
	En Matemáticas: de 77% a 0%	En Matemáticas: de 55% a 0%	En Matemáticas: de 69% a 0%
Eliminar la desnutrición crónica en niños de 0 – 5 años	De 55.9% a 0%	De 36% a 0%	De 29% a 0 %.
Eliminar la Mortalidad por cada 1000 nacidos vivos	De 33.6% a 0%	De 24.4% a 0%	De 21.1% a 0%.
Disminuir el porcentaje de viviendas sin agua y desagüe	Agua: de 90.1% a 0%	Agua: de 61.3% a 0%	Agua: de 94.8% a 0%
	Desagüe: de 95.5% a 0%	Desagüe: de 93.1% a 0%	Desagüe: de 99.4% a 0%
Disminuir el porcentaje de viviendas sin alumbrado eléctrico	De 80% a 0%	De 55% a 0%	De 31% a 0%.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

**Tabla N° 6: Perú 2010, Brechas e intervenciones del Estado en Educación en los distritos identificados<sup>8</sup>**

Dominio- ámbito	Distrito	Niños en edad escolar que no asisten al colegio		N° de locales educativos por cada mil habitantes			Comprensión Lectora			Matemáticas		
		N°	%	Inicial	Primaria	Secundaria	% <Nivel 1	% Nivel 1	% Nivel 2	% <Nivel 1	% Nivel 1	% Nivel 2
Costa urbana	Pacanga	1,033	19%	10.2	7.4	1.9	9%	51%	40%	25%	38%	37%
Costa rural	Sapillica	1,679	38%	1.4	23.8	4.1	62%	31%	7%	77%	16%	7%
Sierra urbana	Huarocondo	354	16%	11.3	9.4	2.5	82%	17%	1%	97%	3%	0%
Sierra rural	Coyllurqui	283	10%	30.4	13.3	4.3	43%	47%	10%	55%	34%	11%
Selva urbana	Jenaro Herrera	404	21%	17.9	15.9	1.4	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.
Selva rural	Sauce	789	22%	6.0	9.4	1.4	39%	47%	15%	69%	22%	9%

Fuente: MINEDU (2010) y MEF (2009)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

**Tabla N° 7: Perú 2010, Brechas e intervenciones del Estado en Nutrición en los distritos identificados**

Dominio-ámbito	Departamento	Distrito	Desnutrición Crónica: niños y niñas menores de 5 años		PIN N° beneficiarios	Vaso de Leche N° de beneficiarios
			Número	%		
Costa urbana	La Libertad	Pacanga	573	27.9%	0	3300
Costa rural	Piura	Sapillica	1008	59.9%	1768	1725
Sierra urbana	Cusco	Huarocondo	216	35.6%	1614	s.i.
Sierra rural	Apurímac	Coyllurqui	460	36.5%	3171	1136
Selva urbana	Loreto	Jenaro herrera	232	30.2%	1558	1066
Selva rural	San Martin	Sauce	345	29%	1476	540

Fuente: INEI (2010) y MEF (2009)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

**Tabla N° 8: Perú 2010, Brechas e intervenciones del Estado en Salud en los distritos identificados**

<sup>8</sup> Nota: <Nivel 1: No lograron el resultado esperado; Nivel 1: en proceso de lograr el resultado esperado; Nivel 2: Lograron el resultado esperado



Dominio-ámbito	Departamento	Distrito	Mortalidad Porcentaje por cada 1000 nacidos vivos	E.E.S.S.	Salud (por cada 100 mil habitantes)	Personal de Salud		
						Brecha de Médicos	Brecha de Obstetrices	Brecha de enfermeras
Costa urbana	La Libertad	Pacanga	15.10%	2	1.1	16	7	13
Costa rural	Piura	Sapillica	33.60%	4	3.6	9	5	10
Sierra urbana	Cusco	Huarocondo	19.80%	3	5.2	5	1	4
Sierra rural	Apurímac	Coyllurqui	24.40%	6	8.0	2	0	0
Selva urbana	Loreto	Jenaro herrera	30.90%	2	3.9	3	2	2
Selva rural	San Martin	Sauce	21.10%	2	1.9	9	4	8

Fuente: INEI (2010) y MEF (2009)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

**Tabla N° 9: Perú 2010, Brechas e intervenciones del Estado en Infraestructura en los distritos identificados**

Dominio-ámbito	Departamento	Distrito	Agua y Saneamiento				Programa Agua para todos N° Viviendas	Vivienda sin alumbrado eléctrico		Programa
			Agua		Desagüe			N°	%	Electrificación Rural N° Viviendas
			N°	%	N°	%				
Costa urbana	La Libertad	Pacanga	2261	50.3%	3103	69.0%	n.a.	s.i.	s.i.	n.a.
Costa rural	Piura	Sapillica	2083	90.1%	2208	95.5%	21	2077	80.0%	0
Sierra urbana	Cusco	Huarocondo	876	57.9%	1106	73.1%	n.a.	455	20.0%	n.a.
Sierra rural	Apurímac	Coyllurqui	1145	61.3%	1740	93.1%	0	1260	55.0%	0
Selva urbana	Loreto	Jenaro herrera	923	96.1%	828	86.2%	n.a.	399	41.0%	n.a.
Selva rural	San Martin	Sauce	1497	94.8%	1570	99.4%	0	591	31.0%	0

Fuente: INEI (2010) y MEF (2009)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

## 5. Presupuesto de los programas sociales al 2011 y el Presupuesto por Resultados

La preocupación de un gobierno por los más pobres y excluidos se traduce en la política social y ésta a su vez se hace tangible en el gasto social, específicamente en las partidas presupuestales de los programas sociales. Desde los años 80s, dentro de cada ministerio o sector han surgido iniciativas orientadas a resolver alguna dimensión problemática de los más pobres. De ahí que al inicio del presente milenio el gobierno contaba con más de 80 programas pasando por una reforma que se tradujo que a julio de 2011 existieran 26 programas demandando alrededor de S/7mm. ¿Cuál es el problema? Los programas presentan altos niveles de filtración, subcobertura y yuxtaposición que expresa una débil coordinación interinstitucional y claridad propia de sus objetivos, medios y resultados. Justamente, el Presupuesto por Resultados se ha convertido en un medio de alentar el cambio hacia la mejora de la calidad del gasto social. La presente propuesta rescata las lecciones aprendidas de este esfuerzo gubernamental.

**Tabla N° 10: Presupuesto de programas sociales 2010-2011**  
(S/. millones)

PROGRAMAS SOCIALES	2010	2011
Principales Programas Focalizados (individual)		
Seguro Integral de Salud	517	572
Programa de Apoyo Directo más Pobres –JUNTOS.	627	637
Programa Integral de Nutrición PIN	647	262
Programas de Complementación Alimentaria – PCA	98	41
Programa de Vaso de Leche – PVL	363	403
Aliment. y nutrición al paciente ambulatorio con TBC y familia – PAN TBC.	9	3
Programa Nacional WawaWasi	76	85
Programa Techo Propio	303	s.i.
Programa de Movilización Nacional para la Alfabetización – PRONAMA	229	225
Programa Nacional contra la violencia familiar y sexual	31	35
Prog. Emerg. Social Productivo «Trabaja Perú»	155	50

Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF	123	109
Formalización de la propiedad informal – COFOPRI	s.i.	99
Jóvenes a la Obra	69	15
<b>TOTAL Programas Focalizados (individual)</b>	<b>4 146</b>	<b>3 605</b>
<b>Principales Programas Focalizados (Colectivo)</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
MEM – Dirección General de Electrificación Rural	562	627
Provías Descentralizado	337	346
Telecomunicaciones – FTTEL	118	152
Programa de Infraestructura Educativa – PRONEID	899	1 069
Programa Integral de Mejoramiento de barrios y pueblo.	s.i.	6
Programa Agua para todos	1 204	523
Agro Rural	177	162
Centro de innovación tecnológica –CITE Artesanía	8	s.i.
Proyectos de infraestructura social y productiva	317	241
<b>TOTAL Programas Focalizados (Colectivo)</b>	<b>3,622</b>	<b>3,126</b>
<b>TOTAL PROGRAMAS SOCIALES COLECTIVOS E INDIVIDUALES</b>	<b>7,768</b>	<b>6,731</b>

Fuente: SIAF, Proyecto de Ley 2012 e Informe Preelectoral 2011.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

En la Tabla N° 10, se puede apreciar que para el 2011, el presupuesto asignado para los programas sociales colectivos e individuales fue de S/. 6,731 millones y, respecto al 2010 hubo una disminución. Sin embargo, la calidad del gasto siempre ha sido la principal preocupación de los programas sociales.

Desde la década de los 90, para tratar de mejorar el gasto social, se creó el Comité Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) con la finalidad de promover la coordinación entre los Ministros responsables de los sectores sociales. Lamentablemente, los resultados muestran que el CIAS nunca obtuvo el peso político y económico para ordenar la cartera de inversiones sociales en el Perú. Por esta razón, en el año 2007 el segundo gobierno del Presidente García llevó a cabo una reforma de los programas sociales, fusionando más de 80 entidades en solo 26. Sin embargo, el enfoque fue más administrativo que estratégico: se optó por juntar los programas que operaban dentro de un mismo sector o ministerio y no se amalgamó las intervenciones que funcionaban desde diferentes sectores. En consecuencia, la sinergia no se plasmó y la coordinación interinstitucional existía en los convenios más no en la realidad.

Sin embargo, el interés por la sinergia subsistía, por ello se creó el Programa de Apoyo Directo a los más Pobres JUNTOS y luego se engarzó esta institución en el liderazgo de la implementación de la Estrategia CRECER, como esfuerzo de hacer efectiva la coordinación interinstitucional. Este programa propuso una intervención de transferencias condicionadas y para ello, se buscó articular al sector educación, salud y alimentación. La principal debilidad de estas intervenciones fue la falta de trabajo en equipo, esto debido a que cada sector además atiende a otros públicos objetivos y diseña y ejecuta otros programas que tiene bajo su cartera. A pesar de que JUNTOS impulsa mecanismos de articulación interinstitucional a través de los Gabinetes Técnicos Multisectoriales, existe la percepción

de una limitada funcionalidad de estos espacios a nivel regional y un funcionamiento débil y poco consistente a nivel local<sup>9</sup>.

Un decisión estratégica para mejorar el gasto social y en general, el gasto del sector público fue la creación del Programa del Presupuesto por Resultados (PpR). En el campo de la inversión social, se implementó el presupuesto por resultados en los temas de salud, nutrición, infraestructura productiva, acceso a servicios básicos, seguridad alimentaria, entre otros. El Plan de implementación del presupuesto por resultados señala que el propósito es: *“Fortalecer la eficacia y equidad del gasto público, para contribuir a la mejora del desempeño del estado respecto al bienestar de la población, en particular, de los pobres y excluidos”*.<sup>10</sup>

A continuación, en la tabla N° 11, se identifican los programas estratégicos que tienen como público objetivo a las personas más excluidas.

**Tabla N° 11: Disponibilidad presupuestal de las instituciones de los Programas Estratégicos: Presupuesto por Resultado (en millones)**

Resultados	TOTAL Presup.	Institución Líder	Eslabón 1	Eslabón 2	Eslabón 3	Eslabón 4
Desnutrición crónica en niños de 0 – 5 años	S/. 1, 481.2	<b>MINSA</b> S/.404.5	<b>JUNTOS</b> S/. 179.4	<b>PRONAA</b> S/.262.7	<b>Gob. local</b> S/.535.2	<b>SIS y INS</b> S/. 99.1
Salud Materna Neonatal	S/. 979.1	<b>MINSA</b> S/.336.4	<b>SIS</b> S/.118.7	<b>Gobierno Reg.</b> S/.523.9		
Acceso de recién nacido a la Identidad en áreas urbanas y rurales	S/.125.1	<b>RENIE C</b> S/.193.9	<b>Gob. Local</b> S/. 1.2			
Acceso a servicios básicos	S/. 1,048,4	<b>MTC-Provias</b> S/.336.6	<b>Gob. Regional</b> S/.579.7	<b>Gob. Local</b> S/. 131.9		
Acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales	S/. 8.4	<b>Agua para todos</b> S/. 37.1				
Acceso y uso a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones.	S/. 131.7	<b>FITEL</b> S/. 122.3	<b>MINEDU -UNI</b> S/ .2.7	<b>Gob. regionales</b> S/. 75.434	<b>Gob. Locales</b> S/. 6.7	
Electrificación rural	S/. 675.1	<b>MEM</b> S/. 532.1	<b>Gob.Local</b> S/.39,9	<b>Gob. Regional</b> S/. 103.1		

<sup>9</sup> Díaz R., Huber L. y Trivelli C. (2009). “Análisis de la implementación del programa JUNTOS en las regiones Apurímac, Huancavelica y Huánuco. Cayetano Heredia- Instituto de Estudios Peruanos IEP.

<sup>10</sup> Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza. “Presupuesto por Resultados. Actividades prioritarias a favor de la infancia y presupuesto participativo”, Lima.

Incremento de la productividad rural de los pequeños productores agrarios.	S/.128.8	<b>MINAG</b> S/.0.1	<b>INIA</b> S/. 3.3			
--	----------	------------------------	------------------------	--	--	--

Fuente: SIAF 2010

La tabla N° 11 muestra cómo el Ministerio de Economía y Finanzas al momento de diseñar los programas estratégicos busca integrar a todas las instituciones que tengan implicancia con los resultados diseñados esperando que trabajen de manera alineada.

En consecuencia, el esfuerzo por mejorar la calidad del gasto social se ha hecho tangible con la puesta en marcha del Presupuesto por Resultados. La presente propuesta rescata la claridad de la definición de los resultados, los eslabonamientos institucionales y los parámetros de calidad en la forma de la gestión descentralizada por resultados que podría ser implementada en el MIDIS.

## **6. Propuesta de fusión de programas sociales en el MIDIS**

---

La propuesta de fusión de programas sociales en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social MIDIS tiene como base fundamental generar una mayor sinergia en la inversión social para lograr eficiencia, eficacia, equidad y transparencia en la gestión. Con este fin, se considera positiva la creación de una entidad autónoma que centralice y coordine todos aquellos esfuerzos para alivio de la pobreza.

### **Gráfico N° 4: Sinergia de intervenciones al interior del MIDIS**



Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

La creación de un Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) intenta evitar la yuxtaposición y desarticulación de los esfuerzos del Estado, y se halla sobre la base de cinco principios detallados en el siguiente recuadro.

### Recuadro: Principios rectores del MIDIS

#### 1. Resultados

La mayor rentabilidad de la inversión social se logrará cuando se haga efectiva la gestión de resultados que tome en cuenta la multidimensionalidad y heterogeneidad de la exclusión social. Por esta razón, definiendo claramente los resultados, se tendrá claridad de los productos y procesos que implica combatir las vulnerabilidades de los más pobres.

#### 2. Sinergia

Toda línea de intervención debe diseñarse y ejecutarse dentro de un marco de inversión conjunta articulada pero focalizada a un ámbito territorial específico. Por lo tanto, un análisis de las brechas sociales alrededor de los resultados alimenta la definición de la gestión descentralizada por resultados. Este instrumento es un perfil de la cadena de las intervenciones que aseguren la sinergia.

#### 3. Tercerización

La ejecución de las líneas de intervención con enfoque de resultados así como la evaluación técnica se llevará a cabo por el MIDIS y/o por el sector privado (sin fines de lucro y con fines de lucro) bajo tres estrictas condiciones: (a) concurso público abierto, (b) acuerdos de gestión por resultados y (c) respeto a los mecanismos de incentivos y penalidades.

#### 4. Graduación

Cada beneficiario tendrá una fecha de entrada y una fecha de salida. La fecha de salida es aquella en la que el beneficiario ya no presenta la vulnerabilidad. De esta manera, las líneas de intervención habrán tenido un impacto positivo en la calidad de vida por lo tanto, ya no precisa de seguir siendo beneficiario del MIDIS.

### 5. Transparencia

El MIDIS contará con un único registro minucioso de beneficiarios y proveedores, acciones de vigilancia social y privada y ejecutabilidad de los incentivos y penalidades adoptados a favor (o en contra) de los beneficiarios, proveedores u otro actor involucrado.

Fuente: Vásquez y Franco (2007), **Fusión de programas sociales en el Perú: Un fondo de inclusión social como propuesta**, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, p: 18  
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

El MIDIS comprendería la sinergia de 25 programas que para el año 2012 ejecutarían un total de S/. 8, 895, 625, 101. Asimismo, ciertos programas cuentan con financiamiento externo que no se encuentra del todo registrado en el Sistema de Administración Financiera y en el caso de algunos programas sociales aún no se dispone del presupuesto asignado para el 2012, razón por la cual, en los casos donde no se disponía del presupuesto 2012, se usó el del 2011.

**Tabla N° 12: Número de programas a fusionar e inversión por ejecutar del MIDIS**

	Programa	Presupuesto
Programas Sociales con presupuesto por resultado	Salud Materno Neonatal	1,400,000,000
	Programa Articulado Nutricional	822,000,000
	Agua y Saneamiento para la población rural	1,099,000,000
	Programa de apoyo directo a los más pobres – JUNTOS	822,000,000
	Acceso y Uso de la Electrificación Rural	457,000,000
	Programa Nacional de Empleo Juvenil - Jóvenes a la obra	24,000,000
	Programa para la generación de empleo social inclusivo - Trabaja Perú	50,000,000
PCM	Programa Gratitud	225,000,000
Ministerio de Educación <sup>(1)</sup>	Programa Nacional de Infraestructura Educativa PRONEID	1,069,478,744
	PRONAMA	225,161,929
Ministerio de Salud	PANTBC	10,000,000
	Seguro Integral de Salud	572,800,826
Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social <sup>(1)</sup>	INABIF	109,505,586
	Programa Nacional de Movilización por la	660,532,961



	Alfabetización PRONAA	
	FONCODES	241,501,611
	Wawa Wasi	85, 000, 000
Ministerio de Agricultura (1)	AGRORURAL	177,263,520
Ministerio de Transportes y Comunicaciones (1)	FITEL	152,648,007
	Provías Descentralizado	346,371,766
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (1)	COFOPRI	99,182,182
	Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y pueblos	6,177,969
Programas sociales anunciados por el nuevo gobierno	CUNA MÁS	190, 000, 000
	Beca 18	136, 000, 000
	Gratitud	241,000,000
	SAMU	40, 000, 000
<b>TOTAL DE 25 PROGRAMAS</b>		<b>8, 895, 625, 101</b>

Fuente: SIAF 2011 (al 2do trimestres del 2011) y Proyecto del Ley Presupuesto 2012.

(1)Presupuesto Institucional Modificado a diciembre del 2011

En ese sentido, se propone que el MIDIS tenga como punto de partida a todos los programas estratégicos del presupuesto por resultados que tengan como beneficiario a los sectores más excluidos del país. Esto debido a que todos los programas estratégicos diseñados, cuentan con productos ya definido, acciones y medios necesarios para la ejecución de la inversión social. Los modelos en los cuales se basan estos programas responden a propuestas internacionales de manera que la lógica causal ya se encuentra validada.

Se ha visto conveniente que el MIDIS gestione los programas de acceso a servicios básicos (agua, electricidad, telecomunicaciones e infraestructura educativa). Cabe precisar que la entrega de los servicios mencionados se enfocaría a los más excluidos debido a que se ha comprobado que esto incide en la mejora de la calidad de vida. Los hallazgos encontrados en los estudios empíricos sugieren que la mayoría de los impactos de la infraestructura sobre la pobreza son de largo plazo. No obstante, es importante indicar que la evidencia empírica también respalda que la infraestructura puede afectar a la pobreza en el corto plazo<sup>11</sup>.

En la Tabla N° 12, que contiene todos los programas que se integrarían al MIDIS, se encuentran los programas sociales que son ejecutados por otros sectores como Educación, Salud, Transportes, Agricultura, Vivienda, Mujer y Desarrollo Social y finalmente la PCM. De igual manera, también se incorporan los nuevos programas creados por el actual gobierno como Cuna Más, Beca 18 y Pensión 65. En consecuencia, la suma del presupuesto que manejan los pliegos en programas sociales, los nuevos programas sociales que lanzará el gobierno en turno y los programas estratégicos del presupuesto por resultado formarían parte del presupuesto total del MIDIS que se necesita transferir para cumplir los objetivos de este Ministerio en la lucha contra la pobreza.

El MIDIS comprendería los activos y pasivos que habrían pertenecido a 25 programas que para el año 2012 se habría programado ejecutar un total de S/. 8, 895, 625, 101. La idea es que los programas dejarían de actuar como tales o como organismos públicos descentralizados (OPD) para dar paso a una

<sup>11</sup> Aparicio C., Jaramillo M. y San Román C. (2011). "Desarrollo de la infraestructura y reducción de la pobreza: el caso peruano". CIES y CIUP.

administración matricial comandada por Direcciones de Resultados que demandarán el concurso profesional de gerencias especializadas. Solo así se hará tangible la sinergia de las intervenciones.

Por lo tanto, el abordar la multidimensional y heterogeneidad de la exclusión social en el Perú exige aplicar la estrecha coordinación de las intervenciones al interior de un único ente y en el que no existirán programas u OPDs que actúen independientemente. Para ello, el MIDIS debe absorber los más de S/8mm de recursos públicos de 25 programas que deberán administrarse con enfoque de resultados y de sinergia.

## 7. Propuesta de Resultados Estratégicos del MIDIS

*El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social atiende a los más excluidos*

Se propone que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social sea aquella entidad del Estado Peruano que atienda expresamente las necesidades de las personas más excluidas de la sociedad peruana. Por lo tanto, sostendría su funcionamiento en nueve resultados estratégicos que tienen como fin último la generación de oportunidades para los grupos poblacionales más excluidos. Cada uno de los resultados ha sido identificado sobre la base de los programas estratégicos propuestos por el Gobierno y de las brechas calculadas en los ámbitos de costa, sierra y selva.

Al centralizar la gestión de los programas sociales y generar sinergias entre ellos, el MIDIS evitaría la duplicación de costos administrativos. En consecuencia, se propone que estos representen como máximo el 10% del total de fondos disponibles. El MIDIS administraría los recursos públicos tomando en cuenta las demandas sociales y las capacidades de la oferta pública; sin embargo, lo importante es que se logren los siguientes resultados:<sup>12</sup>

**Tabla N° 13: Resultados del MIDIS**

Resultados
Erradicación de la desnutrición crónica en niños de 0 - 6 años en zonas de pobreza y pobreza extrema
Disminución de la mortalidad y morbilidad materna – neonatal en zonas de pobreza y pobreza extrema
Incremento de la productividad y empleabilidad en zonas de pobreza y pobreza extrema
Incremento del acceso a educación de calidad en zonas de pobreza y pobreza extrema
Incremento de acceso a agua segura en zonas de pobreza y pobreza extrema
Incremento de acceso a vivienda e Infraestructura vial en zonas de pobreza y pobreza extrema
Incremento de acceso a salud en zonas de pobreza y pobreza extrema

<sup>12</sup> El desarrollo de esta sección rescata los avances que el gobierno peruano ha realizado en el campo de Presupuestos por Resultados (PpR) a iniciativa del Ministerio de Economía y Finanzas.

Incremento de acceso a energía eléctrica y telecomunicaciones en zonas de pobreza y pobreza extrema
Protección social de grupos vulnerables

Dentro de cada resultado, se han identificado grupos poblaciones específicos que requieren atención prioritaria con respecto al total de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. En la siguiente tabla se muestran los grupos poblaciones específicos correspondientes a cada resultado y el número de personas beneficiarias.

**Tabla N° 14: Resultados del MIDIS, público objetivo y beneficiarios**

Resultados	Público Objetivo – Directo	Número de Personas Beneficiarias
Disminución de la desnutrición crónica en niños de 0 - 6 años	Niños menores de 06 años, madres gestantes y lactantes en situación de pobreza extrema y pobreza	Grupo 1: 154,326 niños y niñas de 0-6 meses Grupo 2: 876,558 niños y niñas de 6-36 meses Grupo 3: 827,079 niños y niñas de 3 a 6 años
Disminución de la mortalidad y morbilidad materna - neonatal	Mujeres adolescentes rurales pobres extremas.	310,356 mujeres adolescentes rurales pobres extremas.
Incremento de la productividad y empleabilidad	Mujeres adolescentes rurales pobres extremas. Niños, niñas y adolescentes de la calle y trabajadores de las zonas urbanas. Jóvenes de 18 a 25 años pobres y pobres extremos desempleados no calificados de zonas urbano-marginales	13,078 niños, niñas y adolescentes de la calle y trabajadores en pobreza extrema de las zonas urbanas
Incremento del acceso a educación de calidad	Niños y niñas escolares pobres extremos y pobres de 6 a 16 años matriculados en instituciones educativas públicas. Jóvenes de 18 a 25 años pobres y pobres extremos desempleados no calificados de zonas urbano-marginales	Grupo 1: 1,001,795 niños, niñas y adolescentes de 6 a 16 años que viven en extrema pobreza Grupo 2: 1,793,010 niños, niñas y adolescentes de 6 a 16 años que viven en pobreza
Incremento de acceso a agua segura	Mujeres jefes de hogar de 18 a 25 pobres extremas de zonas rurales madres de niños en edad escolar	228 567 beneficiarias
Incremento de acceso a vivienda e Infraestructura vial	Mujeres jefes de hogar de 18 a 25 pobres extremas de zonas rurales madres de niños en edad escolar	228 567 beneficiarias
Incremento de acceso a salud	Mujeres jefes de hogar de 18 a 25 pobres extremas de zonas rurales madres de niños en edad escolar	228 567 beneficiarias
Incremento de acceso a energía eléctrica y telecomunicaciones	Mujeres jefes de hogar de 18 a 25 pobres extremas de zonas rurales madres de niños en edad escolar	228 567 beneficiarias
Protección social de grupos vulnerables	Adultos mayores pobres extremos de zonas rurales. Niños, niñas y adolescentes de la calle y trabajadores de las zonas urbanas. Niños, niñas y adolescentes abandonados de las zonas urbanas y rurales	13,078 niños, niñas y adolescentes de la calle y trabajadores en pobreza extrema de las zonas urbanas. 63 566 personas atendidas en el INABIF

Fuente: Vásquez, Enrique (2011), **Plan de Inversión Social 2011 – 2016**, Documento de trabajo interno, manuscrito, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima.

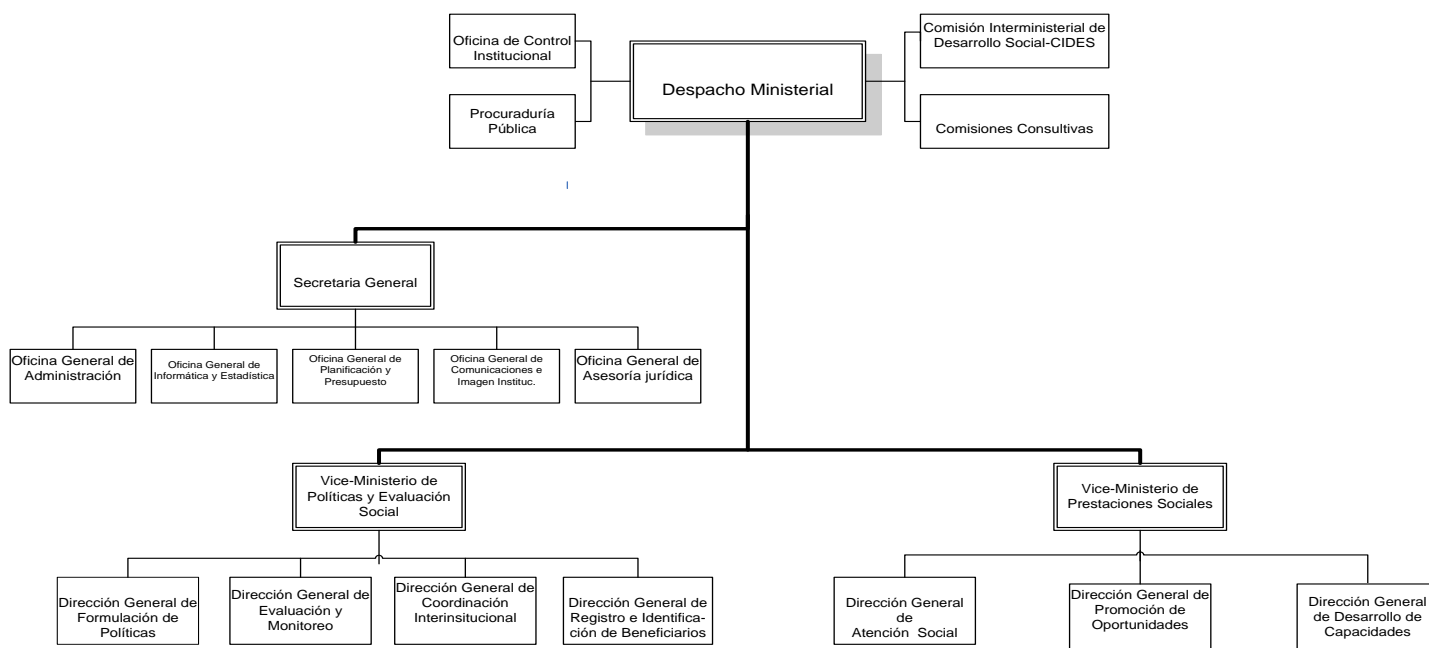
La identificación de grupos poblaciones específicos no limita las intervenciones del Ministerio solo a este ámbito, sino que focaliza los esfuerzos iniciales a la atención de personas más necesitadas según cada resultado. Es así que en el resultado relacionado a la disminución de la mortalidad y morbilidad materno – neonatal se propone priorizar la atención a mujeres adolescentes rurales pobres extremas, debido a que este grupo presenta una mayor tasa de mortalidad.

## 8. Propuesta de Organización del MIDIS

### 8.1. Constitución de Consejo Consultivo

En el proyecto de Ley número 00125/2011-PE presentado por el Ejecutivo y aprobado por el Poder Legislativo se establece que el MIDIS tendrá la siguiente estructura:

**Gráfico N° 5: MIDIS: Estructura Orgánica propuesta.**



Fuente: PRODUCE (2011). Documento de trabajo “El Nuevo Modelo de Gestión Social y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social”, Lima, agosto.

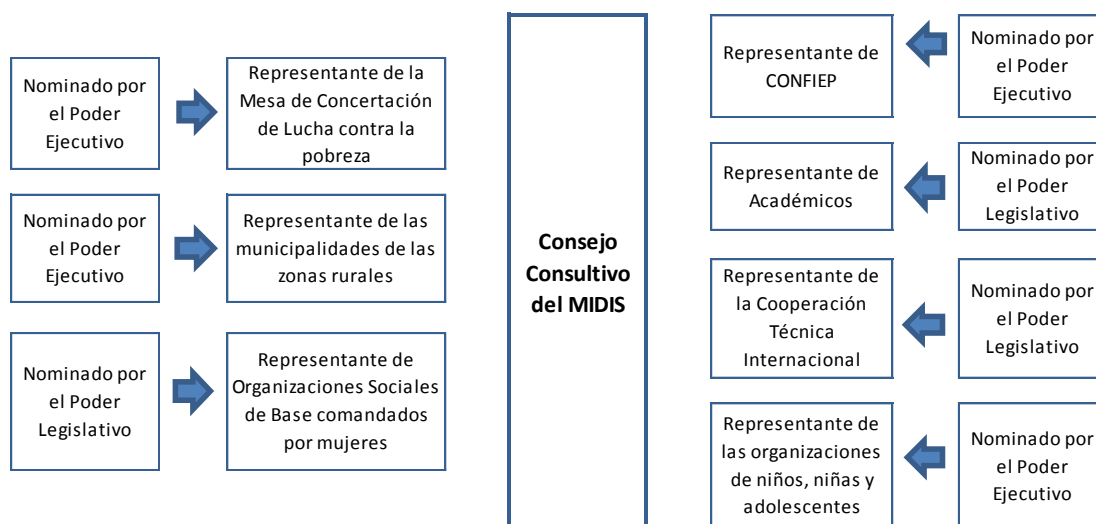
*Se propone la constitución de un Consejo Consultivo con mirada multidimensional*

Adicionalmente, a la estructura aprobada se propone la creación de un Consejo Consultivo que estaría compuesto por 7 miembros de los cuales, por lo menos tres serían mujeres:

- Un representante de la Mesa de Concertación de Lucha contra la pobreza
- Un representante de CONFIEP
- Un representante de las municipalidades de las zonas rurales

- d. Un representante de las Organizaciones Sociales de Base comandados por mujeres
- e. Un representante de las organizaciones de niños, niñas y adolescentes
- f. Un representante del ámbito académico
- g. Un representante de la Cooperación Técnica Internacional

**Gráfico N° 6: Composición del Consejo Consultivo del MIDIS**



Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

El Consejo Consultivo del MIDIS es una instancia de carácter asesor y técnico, cuyo objetivo es asesorar al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en todas las materias relacionadas con la formulación, análisis y evaluación de las Políticas Sociales, además de emitir su opinión en aquellas materias en que sea requerido por el MIDIS. Los miembros del Consejo Consultivo del MIDIS serán removidos si al cabo de 5 años los resultados de los niveles de inclusión social no han sido favorables para la población objetivo.

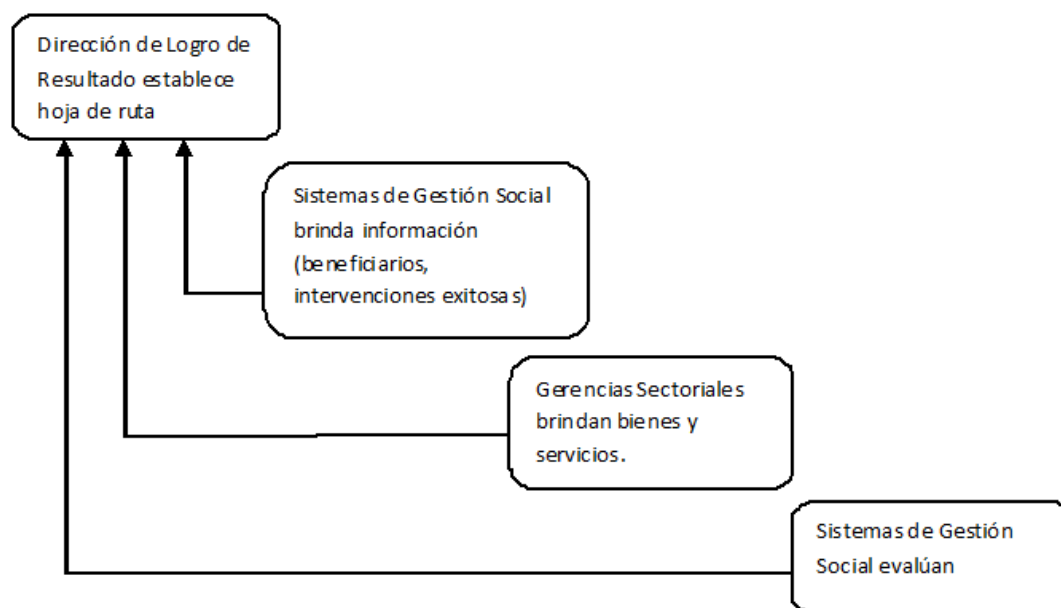
## 8.2. Modelo 3G de Gestión Social

El modelo 3G propuesto se basa en tres dimensiones que permitirán realizar las intervenciones para los grupos más excluidos de manera eficaz y eficiente. Dentro de la estructura orgánica del MIDIS, las tres dimensiones propuestas son las siguientes:

- a. Direcciones de Logro de Resultados
- b. Gerencias sectoriales
- c. Sistemas de gestión social.

Las tres unidades trabajan de manera coordinada para lograr los nueve resultados estratégicos propuestos para el Ministerio. Es así que la Dirección de logro de Resultados, para cumplir con sus objetivos, necesitará de los bienes y servicios provistos de las gerencias sectoriales y los sistemas de gestión social. En el gráfico siguiente se aprecia la interacción de las unidades.

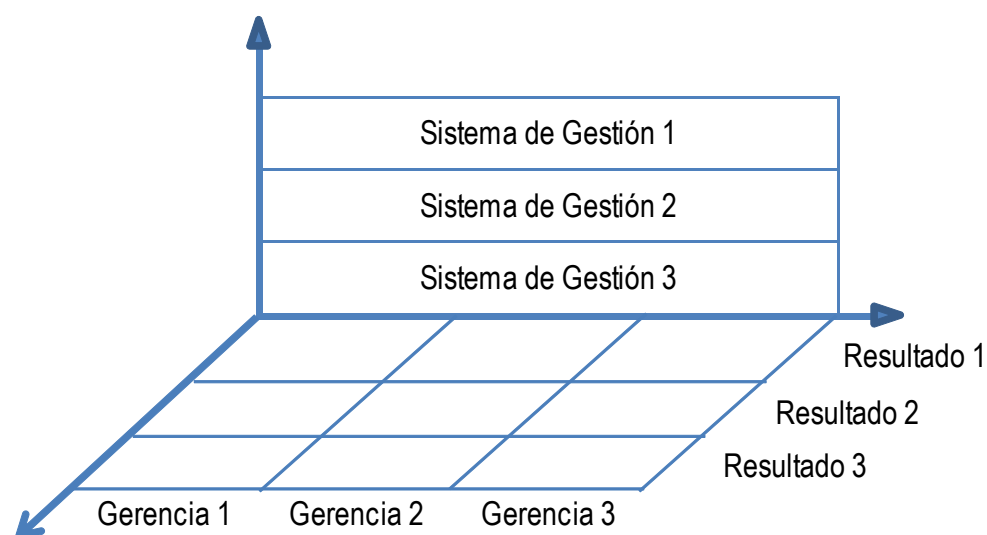
**Gráfico N° 7: Interacción del modelo 3G**



Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

El modelo de 3G de gestión social también puede ser representado mediante un gráfico de tres ejes dimensionales. En el eje X (horizontal) se ubican las gerencias, en el eje Y (vertical) se ubican los resultados y en el eje Z se encuentran los sistemas de gestión social. Estos últimos son transversales a todos los resultados.

**Gráfico N° 8: Modelo 3G de Gestión Social**

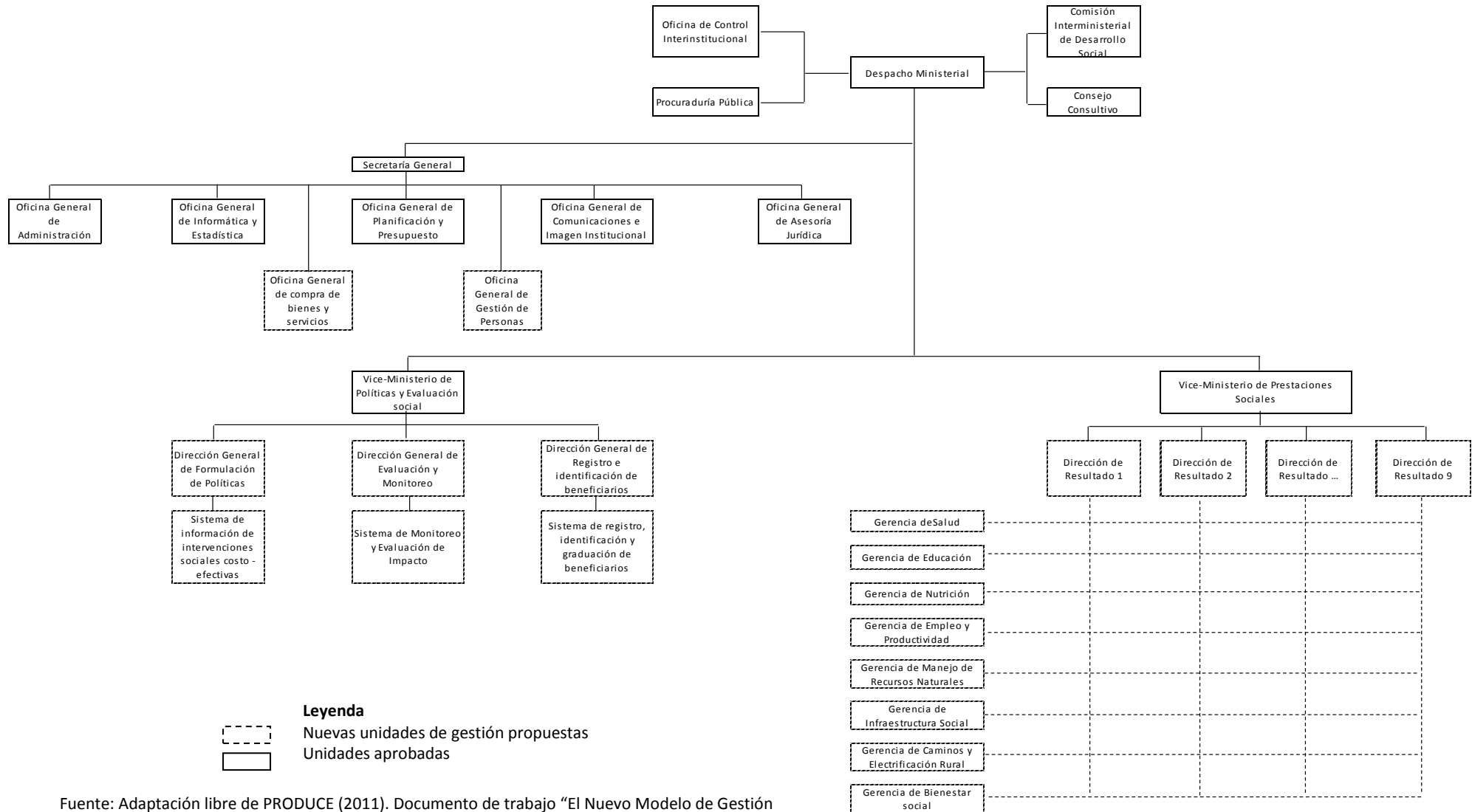


Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

De acuerdo a la estructura orgánica propuesta en el proyecto de ley, las Direcciones de logro de resultados y las gerencias sectoriales ingresarían dentro del Viceministerio de Prestaciones Sociales, mientras que los Sistemas de Gestión Social ingresarían en el Viceministerio de Políticas y Evaluación Social.

Dentro del Viceministerio de Prestaciones Sociales se propone la organización del área de manera matricial como se muestra en el gráfico siguiente.

Gráfico N° 9: Organigrama propuesto para el MIDIS



Fuente: Adaptación libre de PRODUCE (2011). Documento de trabajo “El Nuevo Modelo de Gestión Social y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social”, Lima, agosto.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)



***a. Direcciones de logro de resultado***

Cada resultado del MIDIS será comandado por una Dirección de Logro de Resultado que tendrá a su cargo la consecución de un resultado específico con el apoyo conjunto de las gerencias sectoriales. De esta manera, se atienden las necesidades de los grupos más excluidos con una lógica integral.

Las Direcciones de logro de resultados serán las unidades que contarán con los recursos económicos para lograr las metas, es así que los recursos no estarán distribuidos por sectores ni menos programas, proyectos o actividades sino por resultados. Es en este punto, que se aplica la lógica del presupuesto por resultados en todas las intervenciones ejecutadas por el Ministerio.

Se propone que en la etapa transitoria, las Direcciones reciban los recursos públicos para cubrir el gasto corriente y no corriente que habrían pertenecido a los programas con la finalidad que contribuyan al logro de un determinado resultado. Por lo tanto, se considera necesario la transferencia de los activos, pasivos y presupuestos de los programas sociales pertenecientes a los diversos ministerios y la fusión de los mismos dentro del MIDIS. En la siguiente tabla se muestra la propuesta de fusión de los programas sociales según los resultados y gerencias.

Cada gerencia asumiría las funciones y roles de los programas indicados luego de la fusión, no obstante eso no significa que los programas seguirán funcionando dentro de cada gerencia.

	Resultados	Salud	Educación	Nutrición	Empleo y Desarrollo Productivo	Manejo de Recursos Naturales	Caminos y Electrificación Rural	Infraestructura Social	Bienestar Social
1	Disminución de la desnutrición crónica en niños de 0 - 5 años	SIS INS	PRONAMA	PRONAA PIN PCA		AGRORURAL		Agua para Todos	JUNTOS <sup>13</sup>
2	Disminución de la mortalidad y morbilidad materna – neonatal	MINSA SIS		PIN		AGRORURAL	PROVÍAS descentralizado		
3	Incremento de la productividad y empleabilidad en zonas de pobreza y pobreza extrema				FONCODES TRABAJA PERÚ CAP. LAB. JUVENIL PERLAB CHACRA PRODUCTIVA	INIA AGRORURAL			
4	Incremento del acceso a educación de calidad en zonas de pobreza y pobreza extrema		PRONAMA BECA 18				PROVÍAS descentralizado	PRONIED	
5	Incremento de acceso a agua segura en zonas de pobreza y pobreza extrema							Agua para Todos	
6	Incremento de acceso a vivienda e Infraestructura vial en zonas de pobreza y pobreza extrema						PROVÍAS descentralizado	TECHO PROPIO COFOPRI PIMBP	
7	Incremento de acceso a salud en zonas de pobreza y pobreza extrema	SIS PANTBC					PROVÍAS descentralizado		
8	Incremento de acceso a energía eléctrica y telecomunicaciones en zonas de pobreza y pobreza extrema						MEM (Dirección de electrificación rural)	FITEL	
9	Protección social de grupos vulnerables	SIS							INABIF PENSIÓN 65 CUNA

<sup>13</sup>Si bien el programa Juntos se fusionará junto con los otros programas sociales, las transferencias monetarias condicionadas se seguirán brindando.

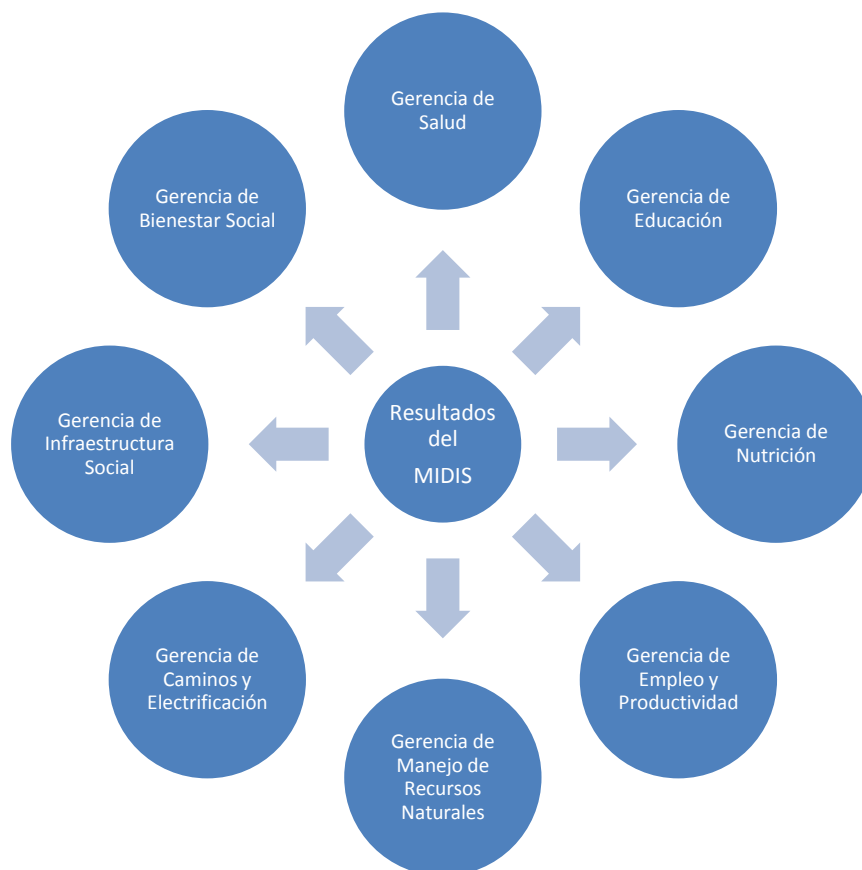
								MÁS
--	--	--	--	--	--	--	--	-----

Tabla N° 15: Propuesta de Fusión de Programas Sociales según resultados y gerencias

### ***b. Gerencias Sectoriales***

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social estaría compuesto por ocho gerencias cada una de ellas incluye distintos programas orientados a la provisión de servicios básicos y a la mejora del capital humano y físico (ver Gráfico N° 10). El propósito de estas gerencias es que recojan los esfuerzos que distintas entidades se encuentran orientando hacia la misma población objetivo para evitar la duplicación de funciones y el derroche de recursos.

**Gráfico N° 10: Gerencias del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social**



Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

Cada una de las gerencias tiene una función específica que permite la consecución de los 10 resultados estratégicos del MIDIS.

#### ***1) Gerencia de Salud***

Esta gerencia se ocuparía principalmente de velar por facilitar un shock de demanda por servicios de salud de la población en condición de pobreza y pobreza extrema hacia establecimientos de salud.

#### ***2) Gerencia de Educación***

La gerencia se encuentra orientada a ofrecer un servicio educativo de calidad a aquel segmento de la población más excluida. Para ello, es imprescindible la permanente actualización de fuentes de información estadística para poder identificar las zonas con mayor población excluida. De este modo, se espera desarrollar una estrategia educativa diferenciada entre zonas urbanas y rurales, pues presentan realidades complejas y bastante diferentes entre sí. Dentro de la gerencia de educación se fusionarían las

funciones cumplidas por el Programa Nacional de Movilización contra la Alfabetización y el Programa Nacional de Infraestructura Educativa. Las variables técnico-pedagógicas seguirán siendo manejadas por el Ministerio de Educación.

### 3) *Gerencia de Nutrición*

La gerencia busca la reducción de riesgos por desnutrición ligera, mediana y crónica, así como la deficiencia materno-infantil en micronutrientes. La Gerencia de Nutrición estaría compuesta por una agregación de programas alimentarios, diferenciados por la población objetivo a la cual se dirigen, evitando superposición de programas en el ciclo de vida de los beneficiarios. Esta medida – complementada con una correcta identificación de usuarios–, contribuye a reducir la filtración y subcobertura.

### 4) *Gerencia de Empleo y productividad*

Dentro de esta gerencia se contemplan dos líneas de trabajo. Por un lado, se promueve el empleo de corto plazo hacia dos grupos objetivos claramente diferenciados. Primero, a los jóvenes pobres extremos de 16 a 24 años, y segundo, a los adultos entre 25 y 65 años, que son jefes de hogar. Por otro lado, se fomenta la inserción exitosa de los pobres extremos al mercado a través de un servicio de *brokers* de desarrollo productivo.

### 5) *Gerencia de Manejo de Recursos Naturales*

Básicamente, la función de esta gerencia consiste en identificar las características de un óptimo manejo de los recursos naturales con la finalidad de luchar contra la inseguridad alimentaria y el mantenimiento sostenible del equilibrio ecológico de las cuencas hidrográficas con mayor concentración de poblaciones socialmente excluidas.

### 6) *Gerencia de Caminos y Electrificación*

Después de identificar la demanda de caminos, telefonía y electrificación rural críticos, esta gerencia debe precisar (previa consulta de los centros poblados o gobiernos locales) las opciones costo-efectivas concordantes con las metas de mejora de acceso comunicacional a mercados y ciudades intermedias, así como de ampliación de cobertura eléctrica y telefónica.

### 7) *Gerencia de Infraestructura Social*

Su función principal es la de identificar las demandas críticas en infraestructura básica por dominios geográficos y establecer las prioridades de inversión por niveles de pobreza y exclusión social.

### 8) *Gerencia de Bienestar Social*

La Gerencia de Bienestar tiene a su cargo la atención de la población en pobreza extrema de alto riesgo. Tal es el caso de los niños menores de 5 años, los niños y adolescentes trabajadores, las madres adolescentes, las personas víctimas de violencia familiar y adultos mayores en estado de abandono. La Gerencia de Bienestar Social, según la tabla N°15, agrupa los programas JUNTOS, INABIF, Pensión 65 y Cuna Más. Al ser una gerencia transversal a todos los resultados, la transferencia monetaria condicionada brindada por JUNTOS permitirá contribuir al logro de resultados de nutrición, educación y salud. La principal estrategia de JUNTOS es la corresponsabilidad Estado – Hogar, mediante la entrega de incentivos monetarios para promover el acceso y uso oportuno de los servicios de Salud – Nutrición y Educación, en especial por parte de las niñas, niños y gestantes<sup>14</sup>.

## c. *Sistemas de Gestión Social*

Los sistemas de Gestión Social comprenden los siguientes aspectos:

---

<sup>14</sup>Vargas, Silvana (2010). **Mejorando el Diseño e Implementación del Programa Juntos: 2008 – 2010**. Presidencia del Consejo de Ministros. Lima.

- Sistema de identificación y graduación de beneficiarios

Los lineamientos de reforma descritos y la labor del MIDIS se sustentan en una estrategia eficaz de identificación de los más excluidos. Por esto, el MIDIS debe desarrollar un propio y único sistema de información de la población para realizar eficazmente dicha labor.

El sistema de información de beneficiarios deberá contener información histórica y actualizada sobre un conjunto completo de características socio-económicas de la población empadronada. De esta manera, se lograrán dos objetivos:

- (i) Evitar la filtración de beneficiarios en las intervenciones realizadas por el ministerio
- (ii) Constituir la información sobre la cual se realizarán los estudios de evaluación.

En ese sentido, el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) provee una plataforma a desarrollar la estrategia de identificación. Este sistema debe continuar y ampliar el Padrón General de Hogares (PGH), el cual debe ser utilizado para la identificación y selección de beneficiarios del MIDIS.

Así mismo, el sistema de identificación de beneficiarios también tendrá como función principal el financiamiento para el otorgamiento del Documento Nacional de Identidad (DNI) por parte de la RENIEC. El DNI será el único documento que permitirá a los beneficiarios acceder a las intervenciones del MIDIS.

- Sistema de provisión de bienes y servicios públicos costo – efectivos

Este sistema tiene como principal objetivo la identificación y valoración de intervenciones sociales exitosas que puedan ser replicables en las regiones más pobres del país. En este punto calza el Registro Nacional de Políticas Sociales indicado en el proyecto de ley de la creación del Ministerio.

Se propone que el Registro Nacional de Políticas Sociales compile las intervenciones ejecutadas por el MIDIS en los distritos seleccionados dentro del ámbito de atención. Se considera que éstas deberían estar clasificadas según los resultados propuestos, de este modo se pueden identificar las deficiencias de manera focalizada y específica.

Así mismo, el Registro Nacional de Políticas Sociales se podría construir sobre la base del Sistema Nacional de Asuntos Sociales (SIAS), debido a que el SIAS tiene una sección que registra la presencia de los programas sociales a nivel distrital. Además considera información de beneficiarios, actores involucrados, brechas sociales, gastos de inversión, entre otros datos.

- Sistema de Monitoreo y evaluación.

El MIDIS contaría básicamente de un equipo técnico que definirá los parámetros de evaluación de impacto y monitoreo de las diferentes intervenciones. Con el objetivo que las mediciones sean independientes se optará por tercerizar los estudios en manos del sector privado especializado. Dos tipos de tareas se realizarían:

Por un lado, el sistema de monitoreo propuesto se encargará de analizar, determinar, observar la trayectoria de los programas sociales para realizar reformas en caso sea necesario. Se propone que el monitoreo se haga en dos niveles: monitoreo de resultados y monitoreo de

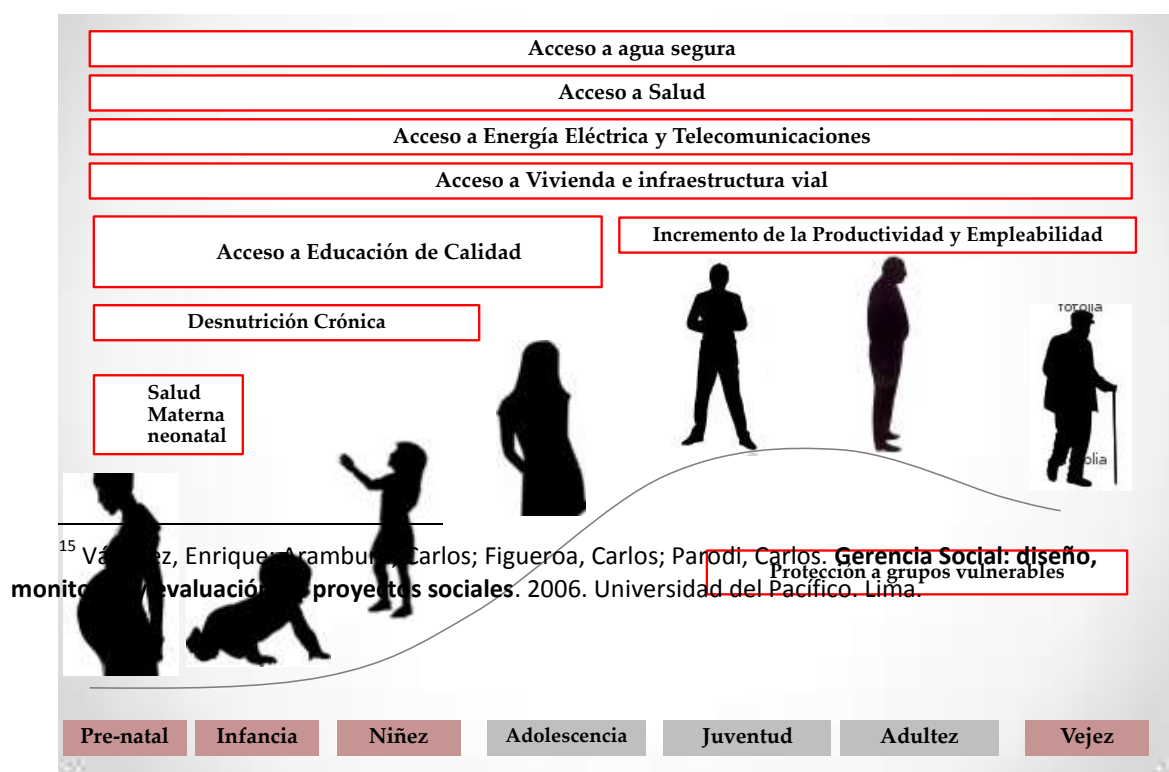
procesos. El monitoreo de resultados se aplicaría a las Direcciones de logro de resultados, mientras que el monitoreo de procesos sería aplicado a las gerencias sectoriales<sup>15</sup>.

Por otro lado, se considera importante la ejecución de evaluaciones de impacto anuales para determinar los cambios en los indicadores socio - económicos en la población objetivo de las intervenciones del Ministerio. Las evaluaciones contribuirán con el sistema de graduación de beneficiarios.

## 9. Propuesta de enfoque del ciclo de vida para el MIDIS

Se ha planteado que el MIDIS debe seguir la lógica de los resultados mediante el establecimiento de indicadores. Estos a su vez deben responder a un enfoque del ciclo de vida. Esto consiste en que el logro de resultados del Estado debe estar acorde con la edad de cada beneficiario de las zonas más excluidas del país. En el siguiente gráfico se muestran los resultados que deben lograrse en cada etapa del ciclo de vida.

Gráfico N° 11: El enfoque del ciclo de vida propuesto para el MIDIS



En el gráfico N°11, se observa que la propuesta comprende el ciclo de vida de una persona desde la etapa prenatal hasta la tercera edad. Los resultados que incluyen intervenciones a nivel colectivo - tales como acceso a agua segura, salud, energía eléctrica y telecomunicaciones, vivienda e infraestructura vial – se encuentran presentes en todo el ciclo de vida de una persona. Mientras que los resultados que abarcan intervenciones individuales – tales como acceso a educación de calidad, atención de la desnutrición, salud materno neonatal, protección de grupos vulnerables- se focalizan en determinadas etapas del ciclo de vida. Esto implica que la propuesta del MIDIS, para lograr cada uno de los resultados propuestos, intervendría con un enfoque integral que permita que se cubran todos los eslabones para conseguir un resultado.

Se propone esta orientación sobre la base de las experiencias de la estrategia CRECER y el programa JUNTOS que no lograron atender las demandas por la falta de articulación entre los programas. Es claro que, las transferencias monetarias condicionadas son efectivas siempre y cuando se encuentre presente en la zona de intervención toda la oferta necesaria que una madre gestante y un niño necesita. El acceso a servicios básicos conforma una de las principales premisas para luchar contra la desnutrición y la pobreza, de no encontrarse acceso a agua en una población, los esfuerzos a favor de disminuir la desnutrición no lograrían un impacto en el corto y largo plazo.

En la propuesta del MIDIS por parte del Estado, no se visibilizan estas intervenciones por lo que se entiende que cada sector seguirá trabajando de manera independiente en la provisión de servicios. Si bien es cierto, se ha señalado que el MIDIS será el ente rector para trabajar a favor de los más excluidos, no se garantiza la efectiva coordinación interinstitucional entre los ministerios.

## **10. Propuesta de Gestión Descentralizada de Resultados**

Por gestión descentralizada de resultados de los programas sociales se entiende a la administración de las intervenciones desde el ámbito de influencia en el cual se encuentre la población que necesita ser beneficiaria. Esto significa que el MIDIS debe tener presencia en cada uno de los distritos en los cuales ejecuta cada una de las acciones en función de los resultados que cada distrito debe conseguir.

La intervención del MIDIS, sin embargo, no se realizará de manera independiente a las autoridades locales. Por el contrario, el MIDIS trabajará junto con los gobiernos locales o con las asociaciones público-privadas de inversión social (APPIS) de cada ámbito de influencia. Con ello se quiere lograr reforzar institucionalmente la descentralización del gasto social permitiendo que haya una mayor cercanía del Estado con los sujetos de derechos más excluidos. Sin bien es cierto, son los gobiernos locales los organismos del Estado que se encuentran más cerca de la población, también es una realidad que no todos los gobiernos locales cuentan con las capacidades técnicas y los recursos como para poder operar la ayuda social.

Por ello, antes de realizar la descentralización de la ejecución de la ayuda social, el MIDIS debe conocer la realidad de cada uno de los 1834 distritos que existen en todo el Perú. El trabajo de gabinete permite formular, ex ante la intervención, las brechas y en consecuencia, los resultados que se podrían esperar alcanzar en cada territorio. La pregunta siguiente es ¿cómo llevar a cabo el proceso de intervención de manera ordenada y gradual?

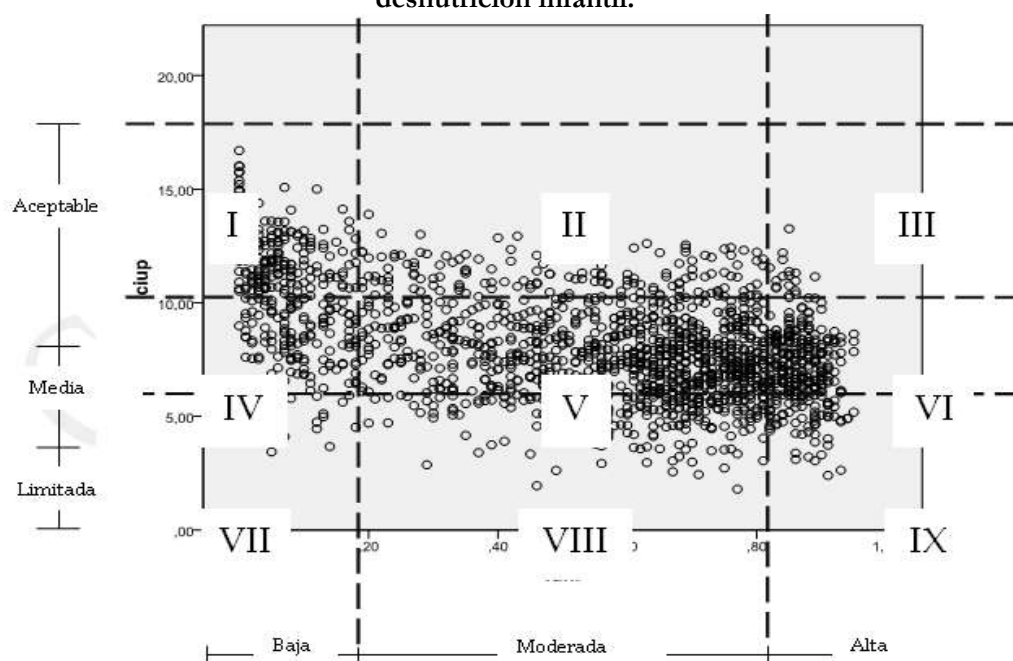
Elaboración: Centro de investigación de la Universidad del Pacífico e adoptando criterios objetivos que permita ordenar las operaciones del MIDIS según la urgencia y pertinencia. Por lo tanto, se propone centrar la atención urgente e inmediata en aquellos distritos de mayor vulnerabilidad nutricional y, a su vez, de mayor debilidad institucional. Para este fin, se retoma la utilidad del Índice



CIUP (Competencias institucionales de unidades participativas) creado para el Estudio “Propuesta de Reforma de Programas Alimentarios-Nutricionales en Perú” del Programa Mundial de Alimentos (PMA) que buscó medir cuál es la capacidad de gestión de cada uno de los 1834 distritos respecto a su índice de vulnerabilidad de desnutrición crónica infantil<sup>16</sup>.

El Índice CIUP se construyó a partir de cinco indicadores que midan la capacidad de gestión<sup>17</sup>, se construyó la caracterización, sobre la base de las nociones de gestión descentralizada desarrollado en *Gerencia estratégica de la inversión social* (2008)<sup>18</sup>, así como tomando en cuenta la información disponible en el RENAMU 2007<sup>19</sup>. A partir de un set de indicadores se evaluó a 1834 distritos, 195 provincias y 25 regiones para poder clasificarlos según su capacidad de gestión municipal dada la data de RENAMU 2007. Al valor de cada indicador se le otorgó una calificación vigesimal (0 a 20) y luego se ponderaron para obtener la calificación final de cada distrito.

**Gráfico N° 12: Índice CIUP de Gestión Municipal e Índice de vulnerabilidad a la desnutrición infantil.**



Fuente: PMA (2009), **Estudio “Propuesta de Reforma de Programas Alimentarios-Nutricionales en Perú”**, Lima.

El gráfico anterior permite tener una idea de cuál es heterogénea realidad de las municipalidades en el Perú para enfrentar la exclusión social. La mayor preocupación se encuentra en el cuadrante que contiene a municipalidades cuya población tiene un alto índice de vulnerabilidad de desnutrición

<sup>16</sup> CIUP (2010). Propuesta de reforma de programas alimentarios-nutricionales en Peru.

<sup>17</sup> i) Gestión del desarrollo territorial, ii) Gestión del Desarrollo Social, iii) Gestión de Desarrollo de Infraestructura, iv) Gestión del desarrollo económico y; v) Gestión del desarrollo administrativo.

<sup>18</sup> Vásquez, E. (2008). **Gerencia Estratégica de la Inversión Social**. Capítulo X, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima.

<sup>19</sup> Se advierte que la RENAMU puede presentar algunos sesgos en la información presentada en cuanto a infraestructura, mecanismos de participación entre otros. Sin embargo debido a que es el único medio de información ha sido usado para tener un acercamiento a la realidad de los municipios locales.

crónica y a la vez tienen capacidad de gestión limitada. Por lo tanto, este sería el cuadrante de municipalidades que serían de atención inmediata y urgente que el MIDIS tendría que centrarse.

Dado que se propone que el MIDIS exprese tangiblemente la presencia del Estado en cada uno de los territorios en los cuales focalice la ayuda, se espera que trabaje como socio estratégico de las municipalidades locales, provinciales y regionales<sup>20</sup>. Esta caracterización de municipios le permite al MIDIS conocer con qué municipalidad podrá delegar (y en qué grado) la ejecución de los programas sociales y con cuáles tendrá que realizar un mayor acompañamiento o tercerizar la entrega de la provisión social dependiendo de los resultados que deben priorizar.

Grupo 1:	Grupo 2:
Municipalidades con capacidad de gestión aceptable	Municipalidades con capacidad de gestión limitada

El caso de las municipalidades con mayores problemas y limitaciones demandará el uso intensivo de las APPIS (Asociaciones público-privadas de inversión social). ¿Qué significa ello? La mejor manera de asegurar que la municipalidad con limitaciones de gestión cumplan los resultados con las diferentes intervenciones requiere de un agente externo a la municipalidad que ayude al fortalecimiento de las capacidades administrativas. En esta lógica, la APPIS es un ente público-privado con personería jurídica (empresas, fundaciones, organizaciones sociales de base asociados con el gobierno subnacional para este fin específico), en cuyos directorios se encuentran amalgamados los gestores, técnicos y promotores más calificados para hacer rentable la inversión social de un territorio. El objetivo de la APPIS es administrar, por un tiempo específico, los recursos públicos ordinarios del MIDIS y del gobierno local (de urgente atención) bajo “Convenios de gestión por resultados”. De esta forma, se acompaña a la municipalidad a resolver los problemas urgentes de exclusión social fortaleciendo, a su vez, la capacidad de gestión de la municipalidad distrital.

De esta manera en la gestión descentralizada por resultados del MIDIS se encuentran tres actores principales, el MIDIS, los gobiernos locales y las APPIS. Es importante recordar que la participación de las APPIS sólo existirá en el caso de que los gobiernos locales cuenten con una limitada capacidad de gestión para poder alcanzar los logros de reducir indicadores de exclusión social dentro de su jurisdicción.

La presencia del MIDIS en cada uno de las zonas de intervención será posible debido a que las intervenciones sociales, que se propone que asuman el MIDIS, prácticamente cuenta con el soporte de oficinas descentralizadas. Con este andamiaje institucional pre-existente se hace viable fusionar esfuerzos de entidades anteriormente separadas como personas jurídicas alrededor de resultados válidos para un territorio específico. Con esta propuesta la población beneficiaria sólo reconocerá a una institución que provea, de manera eficiente, eficaz y transparente, de los bienes y servicios públicos sociales en función de los resultados de nutrición, salud, desarrollo productivo, entre otros que implica combatir la exclusión social.

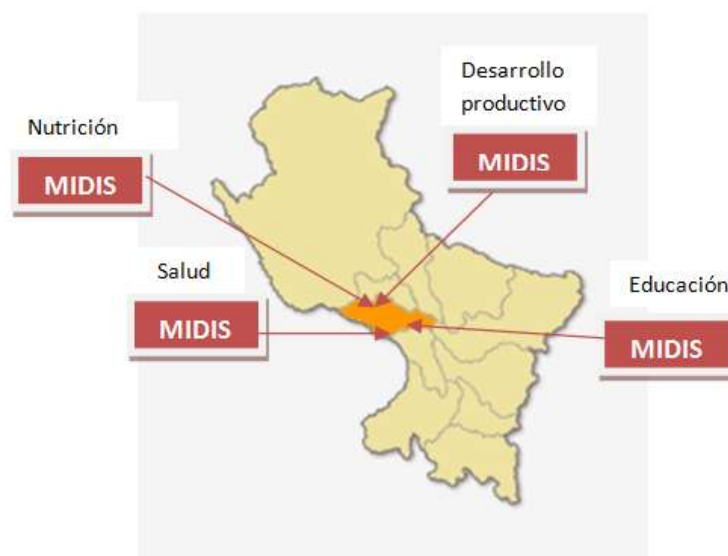
### Gráfico N° 13: Intervención de programas sociales antes del MIDIS

<sup>20</sup>La alta rotación del personal de las municipalidades podrían generar un riesgo en el trabajo del MIDIS con los municipios, sin embargo, se espera trabajar y diseñar procedimientos que queden estandarizados.



Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

**Gráfico N° 14: Intervención de programas sociales con propuesta MIDIS**



Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

Como se puede apreciar al comparar los gráficos N° 14 y N° 15, en los distritos en los cuales el MIDIS tendría intervención, ya existen programas que trabajan de manera independiente brindando la ayuda social. Desafortunadamente es conocida la existencia de problemas graves de filtración, subcobertura, yuxtaposición, entre otros que impiden rentabilizar los recursos públicos en términos de generar oportunidades sostenibles a los más excluidos. Sin embargo, con este modelo de fusionar las intervenciones sociales alrededor de Resultados específicos dentro de un único órgano público como el MIDIS, sería posible alcanzar las metas gubernamentales de erradicación de la exclusión social.

En suma, la lógica operativa de la gestión descentralizada por resultados enraizada en el MIDIS se traduciría en los siguientes pasos:

### 1. Formulación de Plan tentativo de inversión social a nivel distrital.

La sede central del MIDIS realiza un trabajo de gabinete con la información estadística del MEF, MINEDU, MINSA, MIMDES e INEI para poder determinar un Plan tentativo:

- (a) El nivel (absoluto y relativo) de brechas por cada una de las dimensiones de la exclusión social a nivel territorial.
- (b) El nivel de inversión social necesario, la hoja de ruta de sintonización de las intervenciones especializadas por gerencia y según resultados y el horizonte temporal de intervención.
- (c) El número potencial de beneficiarios.

### 2. Trabajo de gabinete versus trabajo de campo

El plan tentativo de inversión que contiene los elementos anteriormente expuestos se contrastan los diagnósticos y expectativas de solución conjunta con los actores relevantes en el territorio a intervenir.

El ajuste debe abordar las tres dimensiones potenciales de intervención:

- (a) *Los Resultados.* El trabajo de campo permitirá dimensionar y especificar qué resultados son urgentes y qué secuencia debe tratar de lograrse. Para este fin, la plantilla de resultados elaborados permitirá distinguir las acciones de priorización. La definición de los resultados exigirá a las Direcciones de Resultados del MIDIS concertar esfuerzos para rentabilizar intervenciones.
- (b) *Las intervenciones especializadas:* Conocidas las prioridades de resultados a alcanzar se ha definido “la demanda social” del territorio a intervenir. A partir de esto, la oferta deberá ajustarse a la demanda y por lo tanto, las gerencias especializadas arman paquetes de intervención costo-efectivas según las prioridades de resultados a alcanzar en cada territorio específico. La mezcla de intervenciones debe regirse por los principios de gestión.
- (c) *Los sistemas de soporte:* Conocida la demanda, determinada la oferta de intervenciones, se procede a activar los sistemas operativos para que el proceso de producción del bien y/o servicio público culmine en lograr el resultado. Para ello, los sistemas de identificación de beneficiarios, de provisión y de monitoreo y evaluación han desarrollado las herramientas y procedimientos que reduzcan costos y aumenten sostenidamente el beneficio de rentabilizar la inversión social.

### 3. Construcción de hoja de ruta de intervención en el territorio subnacional

La metodología de construcción de Índice CIUP permitirá dibujar el nivel de desarrollo institucional del gobierno subnacional. El contraste de este diagnóstico con el análisis *in situ* del espacio local permitirá definir cuál sería el paso siguiente. Dos alternativas, en extremo, de intervención del MIDIS se podrían dar:

- (a) *Limitado desarrollo institucional:* En caso que se constate que el municipio posea la primera condición de atención urgente, es decir, alta vulnerabilidad ante la desnutrición crónica infantil y limitada capacidad de gestión, se procede a crear las condiciones para suscribir un “convenio de gestión por resultados” con potenciales APPIS (Asociaciones Público Privadas de Inversión Social) previamente seleccionadas bajo concurso público abierto.
- (b) *Alto desarrollo institucional:* En caso que el municipio posee una baja vulnerabilidad ante la desnutrición y alta capacidad de gestión, se procede a suscribir “convenio de gestión por resultados” entre el MIDIS y el gobierno subnacional directamente. Entre estos dos extremos de intervención, se puede dar una gama de combinaciones de alianzas de trabajo entre el MIDIS y el gobierno subnacional con miras a reducir las brechas sociales existente.

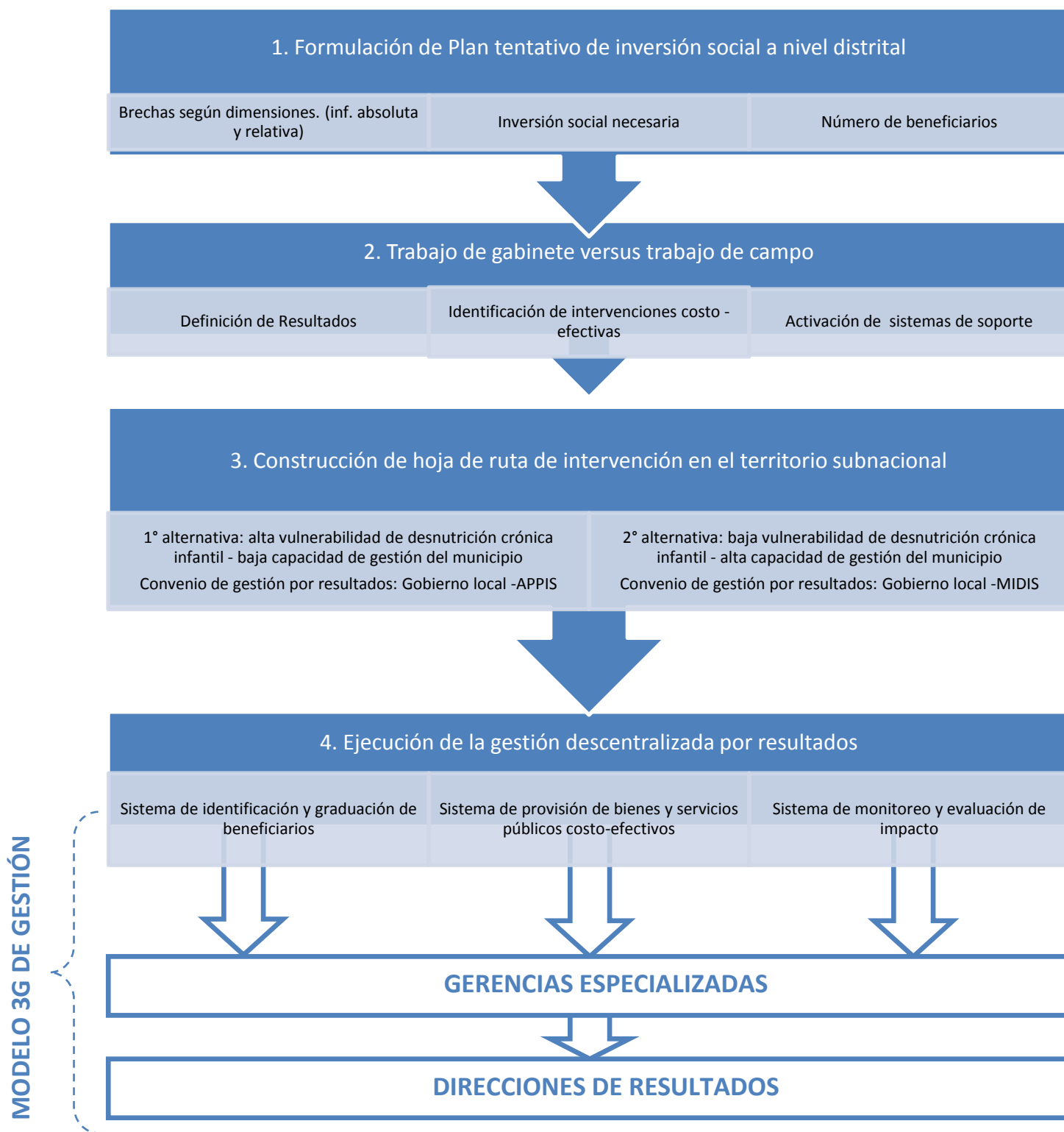
#### **4. La ejecución de la gestión descentralizada por resultados**

Dependiendo de la heterogeneidad y multidimensionalidad de la exclusión social, la intervención del MIDIS operará en los territorios subnacionales. Donde el *expertise* acumulado de las instituciones públicas se puedan capitalizar, el propio MIDIS intervendría, siempre en concordancia con los planes del gobierno subnacional. Donde existen vacíos de intervenciones costo-efectivas y el sector privado pueda participar a menores costos unitarios que el sector público, se procederá a establecer alianzas. Lo importante es que los Resultados a alcanzar respondan a las necesidades del territorio y no a la maquinaria operativa del MIDIS. En consecuencia, el MIDIS precisa de una flexibilidad operativa tal que le permita superponer el logro de los resultados a los procedimientos administrativos siempre que se ajusten a ley y a las buenas prácticas gubernamentales. Para este fin el MIDIS afianzará tres sistemas fundamentales:

- (a) Sistema de identificación y graduación de beneficiarios
- (b) Sistema de provisión de bienes y servicios públicos costo-efectivos
- (c) Sistema de monitoreo y evaluación de impacto

Sistemas que ayudarán a que las gerencias especializadas puedan operar eficiente y eficazmente bajo mandato de las Direcciones de Resultados. De esta forma el Modelo 3G de gestión descentralizada por resultados hace viable la sinergia.

**Gráfico N° 15: Lógica operativa de la gestión descentralizada por resultados del MIDIS**



## 11. Conclusiones

---

Sobre la base de los planteamientos presentados a lo largo del documento, se puede precisar las razones por las que el MIDIS por considerar es una opción rentable del uso de los recursos públicos focalizados en los más excluidos del Perú:

### **1. La coordinación interinstitucional entre sectores o ministerios es poco viable. Más bien, la sinergia de intervenciones dentro de un órgano sería más exitosa.**

Desde la década de los 90, los diferentes gobiernos han intentado reducir la pobreza en el Perú. Para ello, dependiendo de los recursos públicos disponibles, se intentaron reformas del Estado, una de ellas buscó la coordinación interinstitucional a través del CIAS. El CIAS es el Consejo interministerial de asuntos sociales donde se intercambiaba información sobre programas, proyectos y actividades que cada sector social programaba y ejecutaba. Lamentablemente, el CIAS ha sido más un espacio de transmisión de información mas no de decisiones estratégicas sobre qué, cómo y para qué hacer cambios en la gerencia social del Estado. En el segundo gobierno de García, se llevó a cabo una reforma de reducción de programas sociales pero no de amalgamamiento de líneas de intervención.

La ineficacia de la coordinación interministerial no amilanó a la búsqueda de esfuerzos entre los sectores. Por ejemplo, cuando se ha aspirado llegar a los niños y niñas, siempre el sector Educación se torna estratégico para toda intervención. Si se quiere combatir la desnutrición, entonces el Programa de Apoyo Alimentario buscaba al Ministerio de Educación para implementar desayunos escolares, si el Ministerio de Salud quiere desarrollar programa de prevención de consumo de drogas, se precisaba del Ministerio de Educación para hacer llegar el mensaje y así muchos ejemplos más pueden detallar. Lamentablemente, el aparato burocrático y la frondosidad de las normas y procedimientos del sector educación impedían que se haga y se deje de hacer a favor de los más necesitados.

Por esta razón, si se tiene claro que los más pobres urgen ser atendidos prioritariamente, se necesita mejorar la acción del Estado. La mejor acción social es aquella que responde al carácter multicultural y multidimensional de la vulnerabilidad de los más excluidos. Por ello, el esquema operativo ya no puede seguir aquel en que un programa llega sin saber que otros ya están operando sobre el mismo tema y sobre la misma población. El mejor esquema operativo de “hoja de ruta” es aquel que ordena diversas intervenciones de manera lógica y donde cada paso facilita y promueve la mejora de la eficacia del siguiente paso. Por ejemplo, la típica acción del Estado de combate contra la nutrición ha sido repartir raciones alimentarias. Sin embargo, con una claridad sobre el resultado “Reducción de la desnutrición crónica infantil” se tendría claridad que primero hay que resolver el tema del agua y desagüe, luego la desparasitación, inmediatamente después campañas de higiene, educación alimentaria y finalmente el uso de raciones alimentarias o complementos vitamínicos y minerales que cubran un mínimo de requerimiento nutricional.

### **2. Las economías de escala en información, logística y monitoreo hace un efectivo ahorro de recursos públicos. De esta manera, se reducirían las filtraciones y aumentaría la cobertura a favor de los más excluidos, por tanto la rentabilidad de la inversión social crecería incuestionablemente si la inversión social se hace desde un único órgano.**

La limitada eficacia de los programas sociales dispersos en los diferentes sectores sociales se explican básicamente por tres cuellos de botella. En primer lugar, cada programa maneja sus propias bases de datos de beneficiarios, muchas de las cuales carecen de acuciosidad y maniobrabilidad. La escasa coordinación interinstitucional se refleja, y a su vez se explica, por la heterogeneidad de bases de información. En segundo lugar, cada programa intenta ajustarse a los procedimientos de compra y entrega de bienes y servicios para los beneficiarios. La limitada transmisión de información sobre la gama de calidad, oportunidad, cantidad y pertinencia de los proveedores impide la efectividad de los programas. Finalmente, el monitoreo y la evaluación de impacto es una práctica poco desarrollada. Así, la reducción de la vulnerabilidad de pobres extremos debe explicarse por una adecuada intervención de una cadena de actividades entrelazadas. En este sentido, el desarrollo de una cultura de evaluación de lo multidimensional y multicultural de la exclusión social se puede alimentar desde un órgano que tiene un mandato global antes que muy especializado en un tipo de intervención.

Por tanto, el MIDIS a considerar apuesta por la construcción de sistemas de información que permita contar con una detallada información de la población objetivo y de los beneficiarios, de los proveedores costo-efectivos, así como de las intervenciones más eficaces. Solo así se podrá mejorar el uso óptimo de los recursos escasos y por tanto, la rentabilidad social del gasto público.

---

## Bibliografía

---

- Castro, Juan; Jéssica Baca; y Juan Ocampo  
2010 “Recounting the Poor in Peru: a multidimensional approach”. Universidad del Pacífico.
- Contraloría General de la República



2008 “Programas Sociales en el Perú: Elementos para una propuesta desde el control gubernamental”. Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ).

Díaz R., Huber L. y Trivelli C.

2009 “Análisis de la implementación del programa JUNTOS en las regiones Apurímac, Huánuco y Huancavelica”. Universidad Cayetano Heredia – Instituto de Estudio Peruanos IPES

Escobal J., Torero M. y Ponce C.

2001 Red CIES de Pobreza. “Focalización Geográfica del Gasto Social: Mapas de Pobreza”. GRADE- APOYO.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

2007 Base de Datos: Censo Nacional de Población y Vivienda.

2010 Base de Datos: Sistema de Información Regional para la toma de decisiones (SIRTOD).

2011 “Evolución de la Pobreza al 2010”.

Aparicio C., Jaramillo M. y San Román C.

2011 Desarrollo de la infraestructura y reducción de la pobreza: el caso peruano”. CIES y CIUP.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

2009 Base de datos: Pobreza Total y Extrema a nivel distrital

Ministerio de Educación (MINEDU)

2010a Base de datos: Información de Instituciones Educativas, estadística y cartografía de la educación (ESCALE)

2010b Base de datos: Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2010.

Ministerio de la Producción (PRODUCE)

2010 “El nuevo modelo de gestión social y el ministerio de desarrollo e inclusión social”. Documento de Trabajo.

Ministerio de Salud (MINSA)

2010 Base de datos: Registro Nacional de Establecimientos de Salud y Servicios Médicos de Apoyo (RENAES)

Portocarrero, Felipe *et al* (Ed.)

2010 Políticas Sociales en el Perú: Nuevos desafíos, Red de Desarrollo de las Ciencias Sociales, Lima.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

2011 “Proyecto de Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social”

Programa Mundial de Alimentos PMA

2010 “Propuesta de reforma de programas alimentario-nutricionales en Perú”. Estudio realizado por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico por encargo del Programa Mundial de Alimentos a solicitud del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Lima, Perú.

Vásquez, Enrique; Carlos Aramburú; Carlos Figueroa y Carlos Parodi

2006 “Gerencia Social: diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales”. Lima: Universidad del Pacífico.

Vásquez, Enrique y María Franco

2007 “Fusión de programas sociales en el Perú: Un fondo de inclusión social como propuesta”. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Documento de Discusión DD/07/03.

Vásquez, Enrique

2008 Gerencia estratégica de la Inversión Social, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima.